

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA, QUE RESUELVE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR JESÚS ALEJANDRO COTA MONTES EN CONTRA DE MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA, GOBERNADORA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, POR LA INFRACCIÓN CONSISTENTE EN LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IEEBC/UTCE/PES/154/2024.

G L O S A R I O

Comisión:	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Congreso Local	Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California.
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos.
PEL 2023-2024:	Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en Baja California.
Reglamento Interior:	Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
TJEBBC:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
Unidad:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

ANTECEDENTES

1. **A. Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021.** El 6 de diciembre de 2020, el Instituto celebró sesión extraordinaria en la que dio inicio el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el que se renovó la Gubernatura del Estado, cargos de Municipales y el Congreso Local, cuya Jornada Electoral tuvo verificativo el 6 de junio de 2021 y concluyó el 1 de octubre de 2021.

Derivado de lo anterior, en fecha 1 de noviembre del 2021, Marina del Pilar Ávila Olmeda, asumió el cargo de Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, durante el periodo 2021-2027.

2. **B. Homologación de plazos del PEL 2023-2024.** El 20 de julio de 2023, el Consejo General del INE, aprobó la resolución INE/CG439/2023, por medio de la cual se ejerce la facultad de atracción para determinar fechas homologadas para la conclusión del periodo de precampañas y del periodo para recabar apoyo de la ciudadanía para las personas aspirantes a candidaturas independientes, durante los procesos electorales locales 2023-2024 en las 32 entidades federativas.
3. **C. Aprobación del acuerdo IEEBC/CGE25/2023.** El 12 de octubre de 2023, el Consejo General aprobó el Plan Integral y Calendario del PEL 2023-2024. En el mismo, se estableció que el periodo de campaña a municipales y diputaciones locales en Baja California iniciaría el 15 de abril y concluiría el 29 de mayo de 2024.
4. **D. Inicio del PEL 2023-2024.** El 3 de diciembre de 2023, el Consejo General celebró la 27ª Sesión Extraordinaria por la cual dio inicio el PEL 2023-2024.
5. **E. Etapa de campañas.** Del 15 de abril de 2024 al 29 de mayo de 2024, corresponde al periodo de campaña a municipales y diputaciones locales en el PEL 2023-2024.

6. **F. Periodo de veda electoral.** El 30 de mayo de 2024, inició el periodo de veda electoral, dentro del PEL 2023-2024.
7. **G. Denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El 28 de mayo de 2024, la Unidad recibió escrito signado por **Jesús Alejandro Cota Montes**, por propio derecho, mediante el cual interpone queja y/o denuncia en contra de **Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California**; por conductas consistentes en propaganda gubernamental en periodo prohibido.
8. En el ocuro de referencia el quejoso solicitó la adopción de medidas cautelares consistentes en:
 - Retiro inmediato de la propaganda denunciada.
9. **H. Radicación.** El 28 de mayo de 2024, la Unidad radicó la denuncia interpuesta bajo el número de expediente **IEEBC/UTCE/PES/154/2024**.
10. Además, ordenó llevar a cabo diligencias de verificación de la existencia y contenido de las imágenes y ligas electrónicas señaladas en la denuncia; de lo cual resultaron las siguientes actas circunstanciadas:
 - a) **IEEBC/SE/OE/AC276/28-05-2024**
 - b) **IEEBC/SE/OE/AC277/28-05-2024**
11. **I. Admisión de la denuncia y propuesta de medidas cautelares.** El 29 de mayo de 2024, la Unidad admitió la denuncia presentada por **Jesús Alejandro Cota Montes** en contra de **Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California** por la infracción consistente en **difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**, prevista en los artículos 169, tercer párrafo y 342, fracción II, de la Ley Electoral.

12. Por lo anterior, se ordenó elaborar la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares, en términos de lo dispuesto en el artículo 377 de la Ley Electoral.
13. **J. Remisión del proyecto de acuerdo.** El 29 de mayo de 2024, la Unidad a través del oficio **IEEBC/UTCE/1104/2024**, remitió a la Comisión, el proyecto de acuerdo señalado en el antecedente inmediato anterior.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. COMPETENCIA

14. Esta Comisión es competente para dictaminar sobre los proyectos de acuerdo que propone la Unidad para resolver las solicitudes de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto por los artículos 7, 8, 36, fracción III, inciso a); 45, fracción VI, y 377, segundo párrafo, de la Ley Electoral; 34, inciso b), del Reglamento Interior; 38, y 40 del Reglamento de Quejas.
15. En el caso, se actualiza la competencia formal y material de esta autoridad para conocer y pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares, en virtud de que los planteamientos del quejoso están relacionados con la probable violación a las reglas sobre propaganda gubernamental, infracción prevista en los artículos 169, tercer párrafo y 342, fracción II, de la Ley Electoral.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

I. Hechos denunciados.

16. De la lectura al escrito de denuncia, se desprende que el quejoso señala que, el día 27 de mayo, Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California, publicó una serie de imágenes desde el perfil “Marina del Pilar”,

relacionados a la creación, construcción e inauguración de la Clínica del Bienestar “Estación Delta”, conductas que tuvo como fin, difundir logros del gobierno estatal.

17. Al respecto, señala que, Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California, teniendo conocimiento que está estrictamente prohibido cualquier propaganda relativa a resaltar logros gubernamentales, al publicar las imágenes denunciadas pretende influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato.
18. El quejoso afirma que, las publicaciones denunciadas acreditan la intención de la titular del ejecutivo de que la información denunciada fuera del conocimiento público, a efecto de influir en el presente proceso electoral y de esta manera favorecer al partido político Morena en el PEL 2023-2024 a tan solo unos días de la jornada electoral.

II. Medios de prueba

19. A continuación, se describen los medios de prueba obrantes en autos:

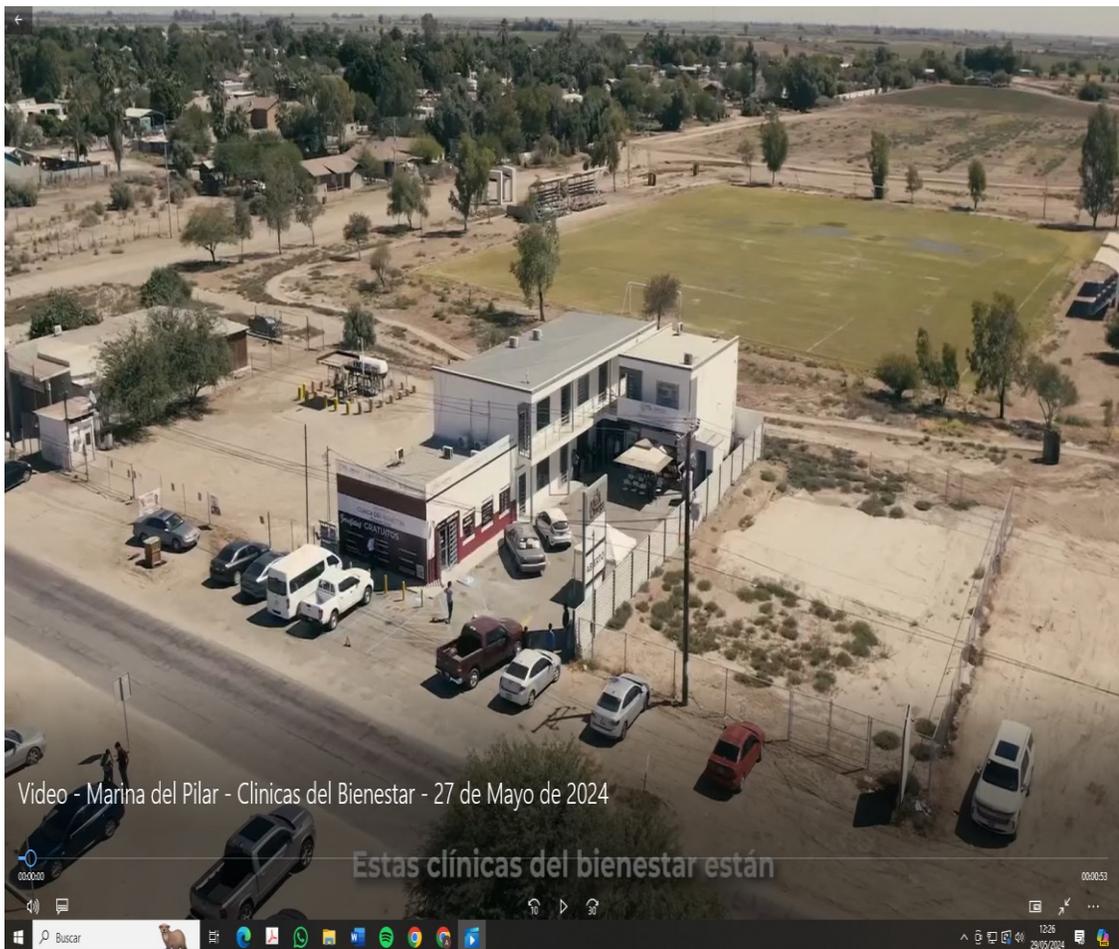
A) Aportadas por Jesús Alejandro Cota Montes:

- a. **Inspección.** Consistente en la certificación de existencia y contenido de las ligas electrónicas señaladas en el escrito de denuncia.
- b. **Técnica.** Consistente en dispositivo USB que contiene el video denunciado.
- c. **Instrumental de actuaciones.**
- d. **Presuncional.**

B) Recabadas por la autoridad instructora

1. Actas circunstanciadas:

- **IEEBC/SE/OE/AC276/28-05-2024**, motivo de la diligencia de verificación del contenido del dispositivo de almacenamiento USB, ordenada en el punto OCTAVO del acuerdo de 28 de mayo de 2024, referido en el antecedente H, del presente acuerdo, en la que se advirtió video con una duración de 53 segundos.



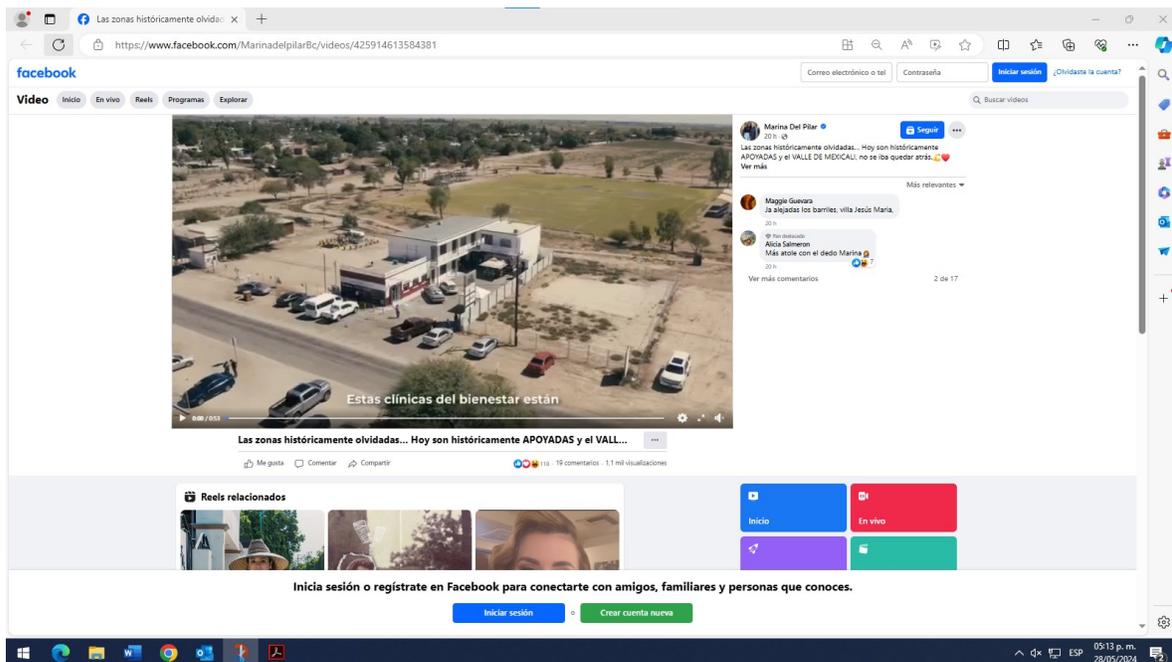
- **IEEBC/SE/OE/AC277/28-05-2024**, levantada con motivo de la diligencia de verificación de las imágenes y las ligas electrónicas; ordenada en el punto SÉPTIMO del acuerdo de 28 de mayo de 2024, referido en el antecedente H, del presente acuerdo, en el que se observó la publicación en la red social Facebook de “Marina del Pilar”:



Del video alojado en la liga electrónica <https://www.facebook.com/MarinadelpilarBc/videos/425914613584381>, publicado en la red social Facebook, por la cuenta denominada: “Marina del Pilar”, acompañado del texto:”Las zonas históricamente olvidadas... Hoy son históricamente APOYADAS y el VALLE DE MEXICALI, no se iba quedar atrás. 🤝❤️”

(Voz en Off): Estas clínicas del bienestar están llegando a las zonas históricamente más olvidadas, más marginadas y hoy estamos haciendo este esfuerzo por parte del Gobierno Estatal para poder seguir cubriendo con los programas de salud pública, brindando atención justamente a todas estas zonas tan alejadas y estoy muy contenta, estoy muy contenta de ver en los hechos los recursos sagrados de las y de los bajacalifornianos porque son recursos públicos invertidos en su salud, como nunca antes, salud y bienestar son los pilares de nuestro Gobierno atender a los que menos tienen porque por el bien de todos primero los pobres y ese es el objetivo justamente de estas clínicas de bienestar que estamos instalando ya en todo Baja California.

(Aparece el logo del estado de Baja California junto la leyenda “BAJA CALIFORNIA. GOBIERNO DEL ESTADO.”)



III. Valoración Individual

20. Las pruebas existentes en autos serán valoradas conforme a las reglas previstas en el artículo 363 TER de la Ley Electoral, de la siguiente manera:

- Pruebas **técnicas**, merecen valor indiciario, por lo que solo harán prueba plena cuando a juicio del juzgador, los elementos que obran en el expediente, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación

que guarden entre sí, generen convicción sobre la verdad de los hechos afirmados.

- **Documentales públicas**, al haber sido expedidas por funcionariado en ejercicio de sus atribuciones merecen valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario, respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.
- La **instrumental de actuaciones y la presuncional**, son motivo de pronunciamiento con el resto de los elementos que obren en el expediente, en la medida que resulten pertinentes para esclarecer los hechos denunciados.

21. Una vez precisadas las pruebas obrantes en el expediente, es oportuno destacar que la totalidad de elementos probatorios aportados, así como los integrados por la autoridad administrativa electoral, serán analizados y valorados de manera conjunta, en atención al principio de adquisición procesal aplicable en la materia electoral, tal y como se advierte en la jurisprudencia 19/2008, de la Sala Superior, de rubro: **“ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL”**, de la que se desprende, en lo que interesa, que las pruebas aportadas por las partes, deben ser valoradas en su conjunto por el juzgador de manera imparcial, con la finalidad de esclarecer los hechos controvertidos.

IV. Conclusiones preliminares.

22. De las constancias de autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- Es un hecho notorio que Marina del Pilar Ávila Olmeda es Gobernadora del Estado de Baja California.
- El día 3 de diciembre de 2023 dio inicio el PEL 2023-2024.

- El periodo de campaña a municipios y diputaciones locales inició el 15 de abril de 2024.
- De las actas circunstanciadas número **IEEBC/SE/OE/AC276/28-05-2024** e **IEEBC/SE/OE/AC277/28-05-2024**, se desprende la existencia de las imágenes y video denunciado, asimismo, el contenido se encuentra visible en la página identificada como “Marina del Pilar”, en la red social de Facebook.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

23. En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

a) Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) Peligro en la demora. 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.

c) La irreparabilidad de la afectación.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

24. 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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

25. El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.
26. En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.
27. El primer elemento 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 segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
28. Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una evaluación preliminar en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la aparición del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.
29. En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una acción ejecutiva, inmediata y eficaz, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.
30. En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que

según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

31. Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.
32. Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.
33. En este sentido, la SCJN ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

34. Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la SCJN, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹
35. Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. MARCO NORMATIVO

A. Propaganda gubernamental

36. El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, señala 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 niveles de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**, además de que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.²

¹ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

² Además, la propaganda gubernamental y la promoción personalizada se regulan en los siguientes: artículos 5, inciso f), y 9, fracción I de la Ley de Comunicación; 159, párrafo 4; 226, párrafo 5; 372, párrafo 2; y 447, párrafo primero, inciso b) de la LGIPE.

37. Al respecto, es necesario precisar que el párrafo constitucional en cita tiene incidencia e impacto en distintas materias del Derecho como administrativa, penal y electoral.³
38. En lo relativo al ámbito electoral, la Sala Superior ha identificado que este párrafo regula dos tópicos: uno de carácter enunciativo que se limita a especificar lo que deberá entenderse como propaganda del Estado y otro que dispone la prohibición de emplear dicha propaganda para la promoción personalizada de personas en el servicio público.⁴
39. Esa prohibición constitucional tiene como justificación subyacente tutelar el principio de equidad en la contienda, en torno al cual se ha construido el modelo de comunicación política en nuestro país. Ello, además, es una regla de actuación para las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en la configuración y difusión de la propaganda gubernamental que emitan, a fin de no influir en los procesos de renovación del poder público.
40. En esa línea, la Ley de Comunicación recoge la proscripción de la promoción personalizada y exalta como principios rectores de dicha comunicación la objetividad y la imparcialidad, a los que asigna la finalidad de tutelar la equidad en la contienda electoral.
41. De esta manera, el principio de equidad en la competencia electoral goza de una protección constitucional reforzada, a partir del referido marco constitucional que constituye un límite objetivo en la emisión y difusión de propaganda gubernamental.

³ Criterio sostenido por la Sala Superior en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2018 y por la Primera Sala de la Suprema Corte, en la tesis XVI/2018 de rubro **“REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL”**, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 52, marzo 2018, tomo I, página 1102.

⁴ Sentencia emitida en los expedientes SUP-REP-37/2019 y acumulados.

a) Naturaleza de la propaganda gubernamental

42. Un presupuesto indispensable para analizar la probable promoción personalizada de personas en el servicio público es que el mensaje difundido pueda calificarse como propaganda gubernamental.
43. La Sala Superior ha definido como tal, la difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.⁵
44. En esa línea, la Sala Superior también ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda,⁶ entendida como una vertiente de comunicación gubernamental, consiste en que se busca publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población. Esto es, se diferencia de aquella otra comunicación gubernamental que pretende exclusivamente informar una situación concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.
45. En atención a estos elementos, la Sala Superior ha sistematizado sus pronunciamientos en torno a la figura de la propaganda gubernamental y la definió como **toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impreso, audiovisual o electrónico) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.**⁷

⁵ Sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019.

⁶ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

⁷ Esta definición fue construida por la Sala Superior en la sentencia SUP-REP-142/2019 y acumulado.

46. Con base en lo anterior, la Sala Superior ha reiterado que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:
- 1) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
 - 2) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
 - 3) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
 - 4) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y
 - 5) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.
47. Dicho lo anterior, existen distintas reglas que se deben atender en la comunicación gubernamental:⁸
48. Respecto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
49. Con relación a su **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.
50. Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.
51. De lo expuesto, se advierte que la calificación de la propaganda gubernamental atiende propiamente a su **contenido** y no a los factores externos por los que la misma se generó. Ello adquiere relevancia ya que, al analizar ejercicios de probable promoción personalizada, **no es exigible que la propaganda en**

⁸ Véase SRE-PSC-69/2019.

cuestión deba provenir necesariamente de un ente público o estar financiada con recursos públicos. Estrechar ese margen de consideración, podría generar un menoscabo a los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.⁹

52. Lo anterior porque el término “gubernamental” solo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al Gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite.
53. Es decir, existe propaganda gubernamental en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.
54. El medio de difusión de la propaganda debe entenderse de manera genérica, ya que puede comprenderse a cualquiera que tenga como finalidad su divulgación. En ese sentido, se incluye a la radio, televisión, las redes sociales, las páginas de internet,¹⁰ los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda.

⁹ Véase SRE-PSC-188/2018.

¹⁰ Jurisprudencia 17/2016 de rubro **INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO**, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29. 17 SUP-REP-125/2020.

55. También se debe recalcar que dicha propaganda se distingue de otros mecanismos de información gubernamental por su **finalidad**, consistente en buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía.¹¹
56. Por tanto, para definir si nos encontramos ante propaganda gubernamental debemos atender tanto al **contenido** (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su **finalidad** (adhesión, aceptación o mejorar percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales referidos.

b) Difusión en periodo prohibido.

57. Los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución General, 169, tercer párrafo y 342, fracción II de la Ley Electoral, establecen que, **durante el tiempo que comprendan las campañas electorales** federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, **deberá suspenderse la difusión, en los medios de comunicación social, de toda propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno.**
58. En las mismas normas se establece que únicamente existirán tres excepciones a tal prohibición, que son 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.
59. Dicha prohibición se incluyó a partir de las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008, las cuales se basaron en la necesidad de prever un marco normativo en materia de medios de comunicación social, con el objeto de salvaguardar los principios de imparcialidad y de equidad, rectores en materia electoral.

¹¹ En este sentido se excluye del concepto de propaganda gubernamental cualquier información pública o gubernamental que tenga un contenido neutro y una finalidad ilustrativa o meramente comunicativa. Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado.

60. En las mencionadas reformas, se incorporó el deber jurídico de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales, hasta la conclusión de la jornada electoral, para evitar que esa propaganda beneficiara o perjudicara a un partido político o candidato, o pueda influir en la ciudadanía, dada la calidad específica de poder de mando respecto de los gobernados.
61. Para el caso que nos ocupa, la campaña electoral en Baja California inició el 15 de abril y concluye el 29 de mayo, el periodo de veda electoral está contemplado del 30 de mayo al 2 de junio y la jornada electoral el 2 de junio, todas las fechas del presente año.
62. La línea jurisprudencial vigente se conforma de los criterios siguientes:
- Los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.¹²
 - La sola asistencia en días inhábiles de personas servidoras públicas a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato no está restringida en la ley, en tanto que esa conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos públicos.¹³
 - La intervención de quienes son servidoras públicas en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulneran los principios de

¹² Jurisprudencia 18/2011 de rubro: “**PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD**”.

¹³ Jurisprudencia 14/2012 de rubro: “**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**”.

imparcialidad y equidad, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.¹⁴

- Las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para las y los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios.¹⁵
- No existe deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, pero en su entrega o ejecución deben observarse los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹⁶
- La obligación constitucional de las personas servidoras públicas de observar el principio de imparcialidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político.¹⁷
- La actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya

¹⁴ Jurisprudencia 38/2013 de rubro: “**SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**”.

¹⁵ Jurisprudencia 10/2009 de rubro: “**GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**”.

¹⁶ Jurisprudencia 19/2019 de rubro: “**PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**”.

¹⁷ Tesis L/2015 de rubro: “**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**”.

más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución General.¹⁸

- La información pública de carácter institucional puede difundirse en Internet y en redes sociales siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.¹⁹

63. Además, en la Jurisprudencia 18/2011²⁰, la Sala Superior determinó que la finalidad de la prohibición de difundir propaganda gubernamental es evitar que ésta influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos a través de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos observen una conducta imparcial en las elecciones.

¹⁸ Tesis V/2016 de rubro: **“PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”**.

¹⁹ Tesis XIII/2017 de rubro: **“INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL”**.

²⁰ De rubro: **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.**

c) Redes sociales y páginas de internet como medios comisivos de promoción personalizada

64. La Sala Superior ha señalado que la expresión bajo cualquier modalidad de comunicación social, prevista en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General debe interpretarse de manera que se entienda que la prohibición de realizar promoción personalizada incluye los mensajes difundidos por Internet.²¹
65. En este sentido, si bien las redes sociales son mecanismos de comunicación masiva que carecen de una regulación específica, también constituyen medios comisivos para infracciones en materia electoral, por lo que las manifestaciones en la red no están amparadas de manera absoluta por la libertad de expresión, dado su potencial para incidir en los procesos electorales.
66. Así, en lo relativo a personas servidoras públicas se debe realizar un escrutinio más estricto de su actividad en redes, para determinar si se trata de ejercicios genuinos de libertad de expresión,²² condición que es aplicable a los contenidos difundidos en páginas de Internet oficiales.

QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

67. Esta autoridad considera **procedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas, toda vez que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California, a través de la red social de Facebook ha realizado publicaciones que pudieran actualizar la infracción relativa a difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, lo anterior con base en las siguientes consideraciones:

²¹ SUP-REP-6/2015, SUP-REP-37/2019 y acumulados, así como SUP-REP-109/2019

²² Expedientes SRE-PSC-54/2019 y SRE-PSC-1/2020.

68. En el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución General, se establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, **deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas**, así como de los Municipios y cualquier otro ente público, cuyas únicas excepciones 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.
69. Al respecto, la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-142/2019 y acumulados, estableció que será considerada como propaganda gubernamental:

“... toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.”

(Lo resaltado es propio)

70. El artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución General establece como obligación de las y los servidores públicos aplicar con imparcialidad los recursos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
71. En este sentido, resulta claro que la difusión de propaganda gubernamental vinculada con alguno de los supuestos de excepción, entre ellos, de servicios de salud, debe respetar los principios de imparcialidad y equidad.

72. Ahora bien, Marina del Pilar Ávila Olmeda, en su carácter de Gobernadora Constitucional del Estado de Baja California y persona encargada de la ejecución de las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo local, así como de los asuntos del orden administrativo en Baja California, tiene un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite que, en su caso, pudieran constituir propaganda gubernamental en periodo prohibido, al contener elementos que no se encuentran en los supuestos de excepción para su difusión en la etapa de campaña de los procesos electorales.
73. Se colige lo anterior, ya que es un hecho público que el 15 de abril del presente año, comenzaron las campañas locales para la renovación de las personas integrantes al cargo de diputaciones y municipales.
74. Al respecto es importante precisar que, durante el desarrollo de la etapa de campañas debe exigirse un mayor deber de cuidado de las personas servidoras públicas respecto de las manifestaciones que realizan, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 169, párrafo tercero, de la Ley Electoral, que a la letra establece: ***“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”***, es decir, dicha prohibición tiene por objeto impedir que actores ajenos a la contienda electoral en desarrollo incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados.
75. Y si bien es cierto, en el artículo referido se menciona como excepción: *“... 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...”*, también lo es que, desde un análisis preliminar, las publicaciones denunciadas no encuadran en el supuesto de excepción antes señalado, **sino que,**

preliminarmente tienen a promover un logro de gobierno, al no advertir una información meramente de carácter informativo.

76. Es decir, de un análisis en sede cautelar, se observa que la Gobernadora de Baja California, a través de las publicaciones relativas a la instalación e inauguración de la clínica del bienestar “Estación Delta”, realizadas en su cuenta verificada, difunde logros y acciones de gobierno, conductas que, dentro de un proceso electoral en su etapa de campaña electoral, pudieran actualizar la infracción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.
77. Así, como se dijo, las manifestaciones emitidas por la Titular del Ejecutivo, por las características y trascendencia de éstas, deben ser objeto de un escrutinio distinto, puesto que, se reitera que, dicha servidora pública dispone de recursos humanos, financieros y materiales, lo que hace que las declaraciones, publicaciones y manifestaciones que emite tengan un mayor impacto en detrimento de la equidad de las contiendas electorales, por tanto, la presunción de licitud que opera en favor de la libertad de expresión probablemente sea derrotada.
78. No obstante, que el material denunciado se encuentre alojado en la plataforma de redes sociales, pues por tratarse de una persona del servicio público que por su función tiene un mayor impacto en la ciudadanía (Gobernadora), las manifestaciones que realiza en sus publicaciones en redes sociales pudieran trascender en mayor medida que si las realiza otra persona ciudadana; máxime si estas fueron una vez iniciadas las campañas electorales en el marco del desarrollo del PEL 2023-2024; por tanto, no resulta aplicable el criterio relativo a que por tratarse de una red social es necesario un acto volitivo de la ciudadanía para acceder a la publicación en cuestión, ello en tanto que es exigible a la persona denunciada prudencia discursiva por la investidura que representa.

79. Por ello, bajo la apariencia del buen derecho, las publicaciones realizadas por la denunciada se apartan de la prudencia discursiva con que debe conducirse la persona titular del Poder Ejecutivo; y del especial cuidado que deben tener las personas del servicio público respecto de las expresiones que difunden con motivo de sus funciones, por el nivel, jerarquía y relevancia de su cargo, en virtud que:
- a) Las personas servidoras públicas deben abstenerse de incurrir en infracciones o violaciones a principios constitucionales, sin que ello se interprete como una censura previa, ni que se refiera a un acto consumado o futuro de realización incierta;
 - b) Las expresiones denunciadas podrían constituir propaganda gubernamental en periodo prohibido.
80. En ese sentido, de la investigación realizada por la Unidad en correlación con los hechos denunciados, se advierte que la propaganda denunciada, **no se encuentra en alguno de los supuestos de excepción**, por lo que, es procedente ordenar el retiro de la propaganda denunciada a efecto de no vulnerar la imparcialidad y equidad en la contienda, con ello, pretendiendo evitar un daño irreparable o afectación al PEL en curso.
81. Los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

SEXTO. EFECTOS

82. En atención a lo expuesto, con el fin de garantizar el respeto de los principios de legalidad y equidad en la contienda dentro del PEL 2023-2024; esta Comisión considera necesario, justificado y urgente ordenar a **Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado de Baja California**, para que, en un término de **SEIS HORAS contadas a partir de la notificación**, proceda a efectuar los trámites y gestiones necesarias para eliminar las publicaciones visibles en las ligas electrónicas siguientes:

1. <https://www.facebook.com/MarinadelpilarBc/posts/pfbid02KUPPxNR1k5VcSPW5G5BiSsKFq8K8MV4wJZVKHUckxYDj2K4uyWSUQsBShHm1F3YI>
2. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=994759702021715&set=pcb.994760245354994>
3. <https://facebook.com/photo?fbid=994759755355043&set=pc-9944760245354994>
4. <https://www.facebook.com/photo?fbid=994759778688374&set=pcb.994760245354994>
5. <https://www.facebook.com/photo?fbid=994759842021701&set=pcb.994760245354994>
6. <https://www.facebook.com/photo?fbid=994759902021695&set=pcb.994760245354994>
7. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=994759822021703&set=pcb.994760245354994>
8. <https://www.facebook.com/photo?fbid=994759725355046&set=pcb.994760245354994>
9. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=994759885355030&set=pc.994760245354994>
10. <https://www.facebook.com/MarinadelpilarBc/videos/425914613584381>

83. Para tal efecto, se deberá informar a la Unidad, el cumplimiento dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra, agregando las constancias que acrediten su dicho.

84. Bajo el apercibimiento de que, en caso de incumplimiento se podrá imponer alguna de las medidas de apremio en términos del artículo 35 del Reglamento de Quejas, con independencia de dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de dicho incumplimiento. Lo anterior con fundamento en el numeral 6 del artículo 35 del citado Reglamento.

SÉPTIMO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

85. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la Constitución, se precisa que la presente determinación es impugnabile de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 377 de la Ley Electoral.
86. Por lo expuesto, fundado y motivado, se emiten los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares en términos del considerando **quinto** del presente acuerdo, para los efectos establecidos en el considerando **sexto**.

SEGUNDO. Se **instruye** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California, para que de inmediato realice todas las investigaciones, acciones, gestiones y trámites necesarios para **asegurar el adecuado cumplimiento** de la presente determinación.

TERCERO. Se **instruye** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a **notificar** la presente determinación.

CUARTO. En términos del considerando **séptimo**, la presente determinación es impugnabile de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 377 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

El presente acuerdo fue **aprobado** en sesión privada de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el **31 de mayo de 2024**, por **unanimidad** de votos del Consejero Electoral Abel Alfredo Muñoz Pedraza y de la Consejera Electoral Olga Viridiana Maciel Sánchez, en su carácter de vocales; así como del Consejero Electoral Javier Bielma Sánchez, en su carácter de presidente.

JAVIER BIELMA SÁNCHEZ
PRESIDENTE

OLGA VIRIDIANA MACIEL SÁNCHEZ
VOCAL

ABEL ALFREDO MUÑOZ PEDRAZA
VOCAL

ORLANDO ABSALÓN LARA
SECRETARIO TÉCNICO

El presente documento se suscribe mediante Firma Electrónica Avanzada, de conformidad con los artículos 10 y 17 de los Lineamientos para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Estatal Electoral de Baja California.



Firmas del documento

Doc2Sign Digest: p4t+aBFn/C1GHehb3SKi79JWUdcGI2NDZ147w3JbMRI=

