

**ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO IEEBC/UTCE/PSO/03/2023 Y SU ACUMULADO IEEBC/UTCE/PSO/08/2023, INSTAURADO POR LAS DENUNCIAS INTERPUESTA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN CONTRA DE MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA, GOBERNADORA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, POR LA PROBABLE REALIZACIÓN DE PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y DIFUSIÓN DEL PRIMER INFORME DE LABORES FUERA DE LOS PLAZOS LEGALES.**

## G L O S A R I O

<b>Comisión:</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>Consejo General:</b>	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Instituto:</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California.
<b>Ley de Comunicación:</b>	Ley General de Comunicación Social.
<b>LGIFE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional.
<b>PRD:</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>Reglamento Interior</b>	Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>Reglamento de Quejas:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal Local:</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
<b>Unidad:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

## ANTECEDENTES

### IEEBC/UTCE/PSO/03/2023

1. **A. Denuncia del PAN, PRD y PRI.** El 27 de marzo<sup>1</sup>, la Unidad recibió el oficio **INE-UT/01995/2023** signado por Paul Martín Leal Rodríguez, 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 17 de marzo dictado dentro del expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/101/2023** y a su vez remite copia certificada de la denuncia signada por las representaciones de PAN, PRI y PRD, ante el Consejo General.
2. En el punto quinto de dicho acuerdo, se especificó, en lo que interesa, lo que a continuación se señala:

**“QUINTO. DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA, REFERENTE A LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y DIFUSIÓN DE INFORME DE LABORES FUERA DE LOS PLAZOS LEGALES, ATRIBUIBLES A MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA, GOBERNADORA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.** Como se advierte, los hechos narrados por los quejosos consisten esencialmente en la presunta promoción personalizada y difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, atribuibles a Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del estado de Baja California, derivado de la existencia de publicidad existente en un espectacular y una barda, relacionados con el referido informe de labores, hechos que resultan ser competencia del Organismo Público Local Electoral del estado de Baja California, de conformidad con lo que establece la Ley Electoral de dicha entidad federativa, como sigue:

<sup>1</sup> Las fechas corresponden al año 2023, salvo precisión contraria.

...

*En el presente caso, se considera que los hechos denunciados son de la competencia de la autoridad electoral en el estado de Baja California, ya que estos se encuentran vinculados con la presunta promoción personalizada, difusión de propaganda gubernamental y difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, atribuibles a Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del estado de Baja California, derivado de la existencia de publicidad existente en un espectacular y una barda, relacionados con el referido informe de labores.*

...

**SEXTO. REMISIÓN DE LA QUEJA AL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA:** *Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en la regla general contenida en el artículo 17, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativa a la remisión de inmediato a la autoridad competente para conocer del asunto, invocado este último precepto, en términos del artículo 441, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es remitir copia debidamente certificada del escrito de queja y sus anexos al Instituto Estatal Electoral de Baja California, así como copia de la presente determinación, para que, en el ámbito de sus atribuciones, resuelva lo que en derecho corresponda.*

...

*En virtud de lo anterior, será la autoridad electoral local en el estado de Baja California quien se encargue de pronunciarse en relación con la solicitud de medidas cautelares, respecto al retiro y borrado de bardas relacionados con la publicidad denunciada única y exclusivamente por cuanto hace a Marina del Pilar Ávila Olmeda, gobernadora del estado de Baja California.”*

3. Como se advierte, del análisis realizado por la autoridad electoral federal, esta determinó la competencia de este Instituto, en relación a la presunta propaganda gubernamental y difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, atribuibles a Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California, derivado de la publicidad existente en un espectacular y una barda, relacionados con dicho informe de labores.
4. **B. Radicación.** El 27 de marzo, la Unidad radicó la denuncia originada por la vista del INE, como procedimiento sancionador ordinario, bajo la clave de expediente **IEEBC/UTCE/PSO/03/2023.**

5. En el referido acuerdo, la Unidad acordó 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; de lo cual resultaron las siguientes actas circunstanciadas:

a) IEEBC/SE/OE/AC27/28-03-2023.

b) IEEBC/SE/OE/AC28/28-03-2023.

c) IEEBC/SE/OE/AC29/29-03-2023.

6. **C. Admisión de la denuncia.** El 19 de abril, la Unidad admitió el procedimiento a trámite y ordenó elaborar el proyecto de medidas cautelares.

7. **D. Medidas cautelares.** El 21 de abril, la Comisión de Quejas aprobó por unanimidad la procedencia de las medidas cautelares ordenando el retiro de la propaganda denunciada.

8. Asimismo, el 28 de abril, la Unidad dictó acuerdo mediante el cual tuvo por cumplida la medida cautelar por parte del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

9. **E. Investigación.** El 12 y 17 de abril, la Unidad con la finalidad de allegarse de elementos de convicción, procedió a efectuar diversos requerimientos y diligencias:

No.	Oficio	Sujeto requerido	Cargo	Fecha de notificación	Respuesta
1	IEEBC/UTCE/217/2023	Coordinación de Partidos Políticos y Financiamiento	----	12 de abril	13 de abril.
2.	IEEBC/UTCE/222/2023	Marina del Pilar Ávila Olmeda	Gobernadora Constitucional del Estado de	17 de abril	19 de abril

No.	Oficio	Sujeto requerido	Cargo	Fecha de notificación	Respuesta
			Baja California		

10. Mediante acta circunstanciada **IEEBC/SE/OE/AC30/12-04-2023**, la Unidad realizó la diligencia de verificación del Portal de Gobierno del Estado de Baja California, a fin de certificar la fecha en que fue rendido el Primer Informe de Gobierno, por parte de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California.
11. **F. Emplazamiento.** El 8 de mayo, la Unidad ordenó el emplazamiento de la parte denunciada, diligencia que se practicó de conformidad a lo siguiente:

No.	Oficio	Sujeto requerido	Cargo	Fecha de notificación	Contestación
1	IEEBC/UTCE/286/2023	Marina del Pilar Ávila Olmeda	Gobernadora del Estado de Baja California	9 de mayo de 2023	16 de mayo de 2023

12. **G. Contestación.** El 18 de mayo, la Unidad tuvo a la denunciada dando contestación y por ofrecidos los medios de convicción señalados en sus respectivos recursos. Además, se declaró el inicio de la etapa de preparación y desahogo de pruebas.
13. **H. Requerimiento.** El 25 de mayo de 2023, la Unidad dictó acuerdo por el cual ordenó requerir diversa información al Grupo Empresarial por la Cuarta Transformación.
14. **I. Ampliación de plazo.** El 9 de junio, la Unidad acordó prorrogar por otros quince días hábiles, el plazo de la etapa de preparación y desahogo de pruebas, así como de investigación, en virtud de la imposibilidad de notificar el oficio IEEBC/UTCE/349/2023,

ordenado en el acuerdo referido en el punto que antecede; y ordenó realizar las diligencias necesarias para realizar su notificación.

**IEEBC/UTCE/PSO/08/2023**

15. **J. Denuncia.** El 26 de mayo, la Unidad 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 Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California 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 diversas bardas en la ciudad Mexicali, relacionados con dicho informe de labores.
16. **K. Radicación.** El 29 de mayo, la Unidad radicó la denuncia del PRI como procedimiento sancionador ordinario, bajo la clave de expediente **IEEBC/UTCE/PSO/08/2023**.
17. En el referido acuerdo, la Unidad acordó 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* de las bardas relacionadas con el informe de labores; de lo cual resultaron las siguientes actas circunstanciadas
  - a) **IEEBC/SE/OE/AC50/29-05-2023.**
  - b) **IEEBC/SE/OE/AC51/29-05-2023.**
  - c) **IEEBC/SE/OE/AC52/30-05-2023.**
18. **L. Admisión de la denuncia.** El 31 de mayo, la Unidad admitió el procedimiento a trámite y ordenó elaborar el proyecto de medidas cautelares.

19. **M. Medidas cautelares.** El 2 de junio, la Comisión de Quejas aprobó por unanimidad la procedencia de las medidas cautelares ordenando el retiro de la propaganda denunciada.
20. Asimismo, el 13 de junio, la Unidad dictó acuerdo mediante el cual tuvo por cumplida la medida cautelar por parte del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.
21. **N. Emplazamiento.** El 15 de junio de 2023 la Unidad ordenó el emplazamiento de la parte denunciada, diligencia que se practicó de conformidad a lo siguiente:

No.	Oficio	Sujeto requerido	Cargo	Fecha de notificación	Contestación
1	IEEBC/UTCE/417/2023	Marina del Pilar Ávila Olmeda	Gobernadora del Estado de Baja California	19 de junio de 2023	26 de junio de 2023

22. **Ñ. Contestación.** El 26 de junio de 2023, la Unidad tuvo a la denunciada dando contestación y por ofrecidos los medios de convicción señalados en sus respectivos recursos. Además, se declaró el inicio de la etapa de preparación y desahogo de pruebas.

**IEEBC/UTCE/PSO/03/2023 y su acumulado IEEBC/UTCE/PSO/08/2023**

23. **O. Acumulación.** El 10 de agosto de 2023, la Unidad, 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**, por ser éste el más antiguo; ello con el propósito de privilegiar su resolución congruente y expedita.

24. **P. Requerimiento de información.** El 28 de septiembre, la Unidad con la finalidad de allegarse de elementos de convicción, procedió a efectuar el siguiente requerimiento:

No.	Oficio	Sujeto requerido	Cargo	Fecha de notificación	Respuesta
1	IEEBC/UTCE/648/2023.	Grupo Empresarial por la Cuarta Transformación	----	5 de octubre	10 de octubre.

25. **Q. Alegatos.** El 30 de octubre, la Unidad ordenó poner el expediente a la vista de las partes, a fin de que presentaran por escrito, en vía de alegatos, lo que a su derecho conviniera. Derivado de lo anterior, se recibieron los escritos que a continuación se señalan:

No.	Sujeto requerido	Respuesta
1	Representación del PAN	6 de noviembre de 2023
2	Marina del Pilar Ávila Olmeda	9 de noviembre de 2023
3	Representación del PRD	Incumplimiento
4	Representación del PRI	Incumplimiento

26. **R. Reserva de cierre de instrucción.** El día 4 de diciembre de 2023, la Unidad ordenó reservar el cierre de instrucción.
27. **S. Cierre de instrucción.** Una vez agotada la investigación, el 10 de enero de 2025, la Unidad declaró el cierre de instrucción del expediente y ordenó elaborar el proyecto de resolución correspondiente, para posteriormente turnarlo a la Comisión de Quejas para su conocimiento y estudio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, fracción V, párrafo segundo de la Ley Electoral.
28. **T. Remisión del anteproyecto de resolución.** El 17 de marzo de 2025, la Unidad, a través del oficio IEEBC/UTCE/350/2025, remitió a la Comisión el primer anteproyecto de resolución.

29. **U. Sesión de la Comisión.** El 19 de marzo de 2025, la Comisión celebró sesión privada con el objeto de analizar el anteproyecto referido; sesión a la que asistieron por la Comisión, la Consejera Vera Juárez Figueroa, en su calidad de presidente, la Consejera Olga Viridiana Maciel Sánchez y el Consejero Abel Alfredo Muñoz Pedraza; como vocales, el Secretario Técnico Orlando Absalón Lara; Joel Abraham Blas Ramos, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional y Julio Octavio Rodríguez Villarreal, representante propietario del Partido del Trabajo.
30. Una vez agotada la discusión del anteproyecto de resolución, se sometió a votación de los integrantes de la Comisión, quienes determinaron devolver el anteproyecto de resolución a la Unidad a efecto de llevar a cabo las adecuaciones precisadas por los mismos.
31. **V. Reposición.** El 20 de marzo de 2025, la Unidad dictó acuerdo por medio del cual ordenó la regularización del procedimiento.
32. **W. Remisión del anteproyecto de resolución.** El 16 de junio de 2025, la Unidad, a través del oficio IEEBC/UTCE/695/2025, remitió a la Comisión un nuevo anteproyecto de resolución.
33. **X. Sesión de la Comisión.** El 18 de junio de 2025, la Comisión celebró sesión privada con el objeto de analizar el anteproyecto referido; sesión a la que asistieron por la Comisión, la Consejera Vera Juárez Figueroa, en su calidad de presidente, la Consejera Olga Viridiana Maciel Sánchez y el Consejero Abel Alfredo Muñoz Pedraza; como vocales, el Secretario Técnico Orlando Absalón Lara; Joel Abraham Blas Ramos, representante propietario del PRI y Gerardo Robles representante propietario del Partido Verde Ecologista de México.
34. Una vez agotada la discusión del anteproyecto de resolución, se sometió a votación de los integrantes de la Comisión, quienes determinaron por **unanimidad aprobar** el anteproyecto de resolución de mérito.

## CONSIDERANDOS

### PRIMERO. COMPETENCIA

35. De conformidad con lo previsto por los artículos 46, fracción XXIV, 359, fracción I y 371 de la Ley Electoral; 4, numeral 2 y 52, inciso q), del Reglamento Interior; y 52 del Reglamento de Quejas, el Consejo General tiene la atribución de resolver sobre los proyectos de resolución relativos a quejas o denuncias.
36. En el caso, se actualiza la competencia formal y material de esta autoridad para conocer del presente procedimiento, dado que versa sobre posibles infracciones a los artículos previstas en los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución General; 152, último párrafo; 169; 337, fracción IV; 342, fracción VI; de la Ley Electoral; derivado de la publicidad existente en un espectacular y diversas bardas por la difusión de informe de labores de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California; conductas que podrían constituir **promoción personalizada, difusión de propaganda gubernamental y difusión del informe de labores fuera de los plazos legales.**

### SEGUNDO. MARCO NORMATIVO

#### I. Propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada

37. El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General<sup>2</sup>, señala lo siguiente:

**“Artículo 134. (...)**

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y*

---

<sup>2</sup> 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.

*finés informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (...)*”

38. 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.<sup>3</sup>
39. 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.<sup>4</sup>
40. 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.
41. 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.
42. 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.

---

<sup>3</sup> 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.

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

**a) Propaganda gubernamental**

43. 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.
44. 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.<sup>5</sup>
45. En esa línea, la Sala Superior también ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda,<sup>6</sup> 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.
46. 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**

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

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

**difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.<sup>7</sup>**

47. Con base en lo anterior, la Sala Superior ha reiterado que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:

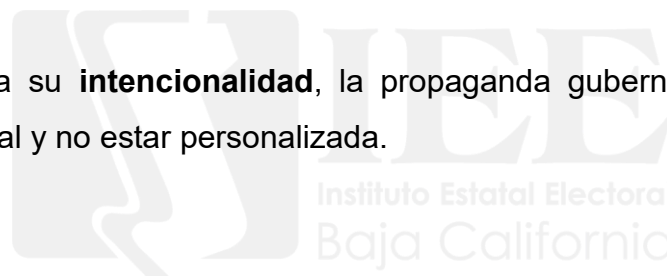
- 1) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- 2) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- 3) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
- 4) Que 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.

48. Dicho lo anterior, existen distintas reglas que se deben atender en la comunicación gubernamental:<sup>8</sup>

49. 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.

50. 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.

51. Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.



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

<sup>8</sup> Véase SRE-PSC-69/2019.

52. 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 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.<sup>9</sup>
53. 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.
54. 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.
55. 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,<sup>10</sup> los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda.

---

<sup>9</sup> Véase SRE-PSC-188/2018.

<sup>10</sup> 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.

56. 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.<sup>11</sup>
57. 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) Elementos de la promoción personalizada**

58. La Sala Superior ha definido<sup>12</sup> que no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de una persona servidora pública, puede catalogarse como promoción personalizada, puesto que se debe analizar si los elementos que contiene constituyen una verdadera vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales.
59. Con base en ello, la propaganda gubernamental que sea difundida bajo cualquier modalidad de comunicación social actualizará la infracción contenida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, cuando se satisfagan estos elementos:<sup>13</sup>
- **Personal.** Supone la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública.
  - **Objetivo.** Impone el análisis del contenido del mensaje para determinar si de manera efectiva revela el ejercicio prohibido de promoción personalizada.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Expediente SUP-RAP-43/2009.

<sup>13</sup> Jurisprudencia de la Sala Superior 12/2015 de rubro “**PROPAGANDA PERSONALIZADA. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**”.

- **Temporal.** Impone presumir que la propaganda emitida dentro de un proceso electoral tuvo el propósito de incidir en la contienda, sin excluir que la infracción puede suscitarse fuera del mismo, caso en el cual se deberá analizar su proximidad con el debate para determinar la incidencia o influencia correspondiente.
60. En consecuencia, todos los eventos o actos en los que se emita propaganda gubernamental, con independencia de la denominación que se les asigne, deben respetar las reglas contenidas en la Constitución General, la LGIPE y la Ley de Comunicación.
61. A este respecto, la Sala Superior ha concluido<sup>14</sup> que, la configuración del elemento **objetivo** atiende a los siguientes factores:
62. La promoción personalizada constituye **todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido quien ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo; se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral; o, se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.**
63. Con base en lo anterior, para actualizar este tipo de infracciones el análisis no se circunscribe a la mención explícita de elementos comunicativos que revelen una intención de posicionamiento electoral frente a la ciudadanía, de resaltar cualidades

---

<sup>14</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-193/2021.

personales de la persona servidora pública o de beneficiar de manera velada a alguna fuerza política, sino que debe atender a cuestiones como las antes citadas.

64. En este sentido, la misma Sala Superior ha definido como expresiones concretas de los lineamientos jurisprudenciales antes señalados, las siguientes:<sup>15</sup>

- Contrastar el ejercicio de gobierno con periodos anteriores.
- Buscar la aprobación del desempeño de la persona servidora pública mediante el uso discursivo de la primera persona del plural (nosotros) a lo largo del mensaje correspondiente.
- Que del análisis integral del discurso se observe, más allá de una finalidad informativa, la intención de asociar personalmente a la persona servidora pública con el trabajo gubernamental realizado.

65. Además, la misma Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas servidoras públicas, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado.<sup>16</sup>

## II. Informe de labores

66. Respecto al informe de labores, tanto el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, como el artículo 152, último párrafo, de la Ley Electoral, establecen que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, **el informe anual de labores o gestión de las personas al servicio público, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda.**

67. Para lo anterior, es necesario cumplir con las siguientes reglas:

---

<sup>15</sup> Criterio reproducido en la resolución del SRE-PSC-33/2022.

<sup>16</sup> Ver sentencia SUP-REP-163/2018.

- a) Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año;
  - b) En canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor o servidora pública;
  - c) No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;
  - d) No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral y;
  - e) En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.
68. Ahora bien, en lo sustancial el artículo 14 de la Ley de Comunicación contiene los mismos parámetros y límites para la difusión de ese tipo de mensajes que los contenidos en legislación electoral, por lo que las consideraciones y criterios sostenidos por la SCJN y por el TEPJF que se han emitido con base en la normativa electoral resultan aplicables también para la disposición prevista en la citada ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución General.
69. En efecto, en el artículo Octavo Transitorio de la Ley Electoral, se dispuso que la vigencia del último párrafo del artículo 152 de dicha ley tendría vigencia hasta que se emitiera la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, lo que ocurrió el once de mayo de dos mil dieciocho.
70. Es así que, en el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social se reprodujeron, esencialmente, las reglas contenidas en el citado artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, y de aquellas referidas en el artículo 152, último párrafo, de la Ley Electoral, para la rendición de los informes de labores de los servidores públicos.
71. Por tanto, dicha normativa es aplicable al caso que nos ocupa, siempre que la materia del procedimiento tenga fines electorales o impacte en algún proceso comicial, como sucede en el presente asunto.
72. En ese sentido, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas el nueve de septiembre de dos mil catorce, la

SCJN enfatiza que el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociará a los promocionales respectivos la personalidad de quien lo rindiera.

73. De esta manera, la SCJN puntualizó que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, pues en consonancia con el contexto de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución General, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.
74. De ahí que para la SCJN, de la lectura armónica del texto completo del artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, se advierte que lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucional, lo que hace es establecer condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse promocionales relacionados con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo.
75. En ese tenor, la SCJN señaló que en modo alguno podía entenderse que la norma legal que regula los informes de gestión contuviera excepciones a las taxativas constitucionales.
76. Ello, porque tal precepto de la Norma Fundamental, no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política.

77. Por ende, la SCJN enfatizó que las prohibiciones contempladas en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental.
78. De esa manera, los mensajes alusivos con la promoción del acto atinente a un informe de la gestión gubernamental pueden propalarse en los medios de comunicación social, a condición de que:
- a) Aludan esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone;
  - b) Se refieran a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen; y
  - c) Los promocionales y el propio informe no constituyan un vehículo para enaltecer a la personalidad del gobernante, sino que sean diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.
79. Sobre el particular, los promocionales alusivos al informe de gestión al estar delineados para difundir las acciones, actividades, datos y cumplimiento de las metas u objetivos trazados en los planes correspondientes a las funciones desplegadas por las personas del servicio público en cumplimiento a sus atribuciones, pueden contener imágenes relacionadas de manera preponderante con los tópicos sobre los que se informa, de manera que los mensajes propalados para tal efecto no se traduzcan en instrumentos tendentes a exaltar la figura, imagen o personalidad del gobernante.

80. En el mismo sentido, la Sala Superior ha sostenido el criterio de que la difusión de los informes de servidores públicos con el propósito de propalar la rendición de informes a la sociedad, está acotada a lo siguiente:
81. Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica, que refiera a las acciones y actividades concretas que la persona del servicio público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente.
82. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquel en que se ha de rendir el informe de labores, atendiendo a una inmediatez razonable en cuanto al plazo permitido para su difusión.
83. Sin que obste que las actividades desplegadas por las personas del servicio públicos eventualmente se dividan en periodos, ni la circunstancia de que haya pluralidad de personas del servicio público que integran un órgano colegiado, por lo que, en su caso, éstas tendrán que informar de las actividades relacionadas con la gestión pública atinente a sus atribuciones, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonado, continuada o subsecuente, o bien, designar a quien lo haga en nombre del órgano o grupo.
84. Esto, porque la Ley Electoral que regula la forma y temporalidad en la rendición de informes, que tiende hacer efectiva la protección de las normas constitucionales de la materia, por lo cual, además debe ajustarse a lo siguiente:
  - El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que de ningún modo, su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.

- Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que constitucional y/o legalmente tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda atinente a la rendición de cuentas.
- La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley. **En este sentido, como ya se refirió, el artículo 242, párrafo quinto, de la LGIPE establece una excepción a la regla general prevista en el artículo 134, párrafo octavo, en el sentido de que los mensajes para dar a conocer los informes de labores de los servidores públicos no serán considerados propaganda prohibida**, cuando cumplan los requisitos señalados párrafos arriba.

## TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

### I. PLANTEAMIENTO DEL CASO

85. La parte denunciante señala la comisión de conductas presuntamente violatorias de la normatividad electoral, en específico del artículo 134 de la Constitución General, y la Ley de Comunicación por la difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, derivados de la publicidad existente de diversas bardas y un espectacular en la ciudad de Mexicali, lo que podría constituir las infracciones de **promoción personalizada**, en relación a la presunta propaganda gubernamental y **difusión de informe de labores fuera de los plazos legales**.
86. Lo anterior, ya que señalan las representaciones del PAN y PRI, el 14 de marzo, cuando presentaron su denuncia ante la Junta Local Ejecutiva del INE, que se encontraba un

espectacular y una barda, con la imagen y nombre, de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado de Baja California con relación a su informe de gobierno. Lo cual, al no estar en el plazo legal para su publicidad, infringe la Ley de Comunicación, así como se acredita una posible promoción personalizada. Dicha propaganda se encontraba en las siguientes ubicaciones:

- A.** Carretera Tecate-Rumorosa Libre, Kilómetro 4.5, pasando la Desmanteladora Jacobo y antes de la gasolinera Chevron, delegación Progreso, Municipio de Mexicali, Baja California.
  - B.** Calzada Coronel Estaban Cantú, entre avenida Obregón y calle Abelardo L Rodríguez, delegación Progreso, Municipio de Mexicali, Baja California.
- 87.** Asimismo, el PRI en la denuncia presentada ante esta autoridad, señaló la ubicación de diversas bardas en la ciudad de Mexicali, que también contenían el informe de labores, lo cual denuncia se realizó fuera de los plazos legales, señalando las siguientes ubicaciones:
- A.** Rio Tamazula, entre calle el Condor y calle Treceava,  
Referencia Google Maps: HJV9+359 Mexicali, Baja California
  - B.** Calle Treceava esquina con calle de las Grullas,  
Referencia Google Maps: HJQ9+62P Mexicali, Baja California
  - C.** Calle Treceava frente al campo de futbol, entre calle de los cisnes y calle de los patos.  
Referencia Google Maps: HJQ9+P29 Mexicali, Baja California
  - D.** Calle Quinceava, casi esquina con calle de los cardenales  
Referencia Google Maps: HJRC+G8G Mexicali, Baja California
  - E.** Calle Catorceava entre calle de los Canarios y calle Hilario Dueñas  
Referencia Google Maps: HJR9+7WW Mexicali, Baja California 2 bardas
  - F.** Esquina de la calle Quinceava he inicio de la calle Hilario Dueñas  
Referencia Google Maps: HJRC+44C Mexicali, Baja California
  - G.** Calle Catorceava, entre calle Hilario Dueñas y Calle de los Gorriones

Referencia Google Maps: HJR9+3W9 Mexicali, Baja California

- H. Calle Onceava, entre Horalio Ruelas y Río Tamazula, en cuna construcción deshabitada, en una de las paredes de dicha construcción

Referencia Google Maps: HJR7+PJP Mexicali, Baja California

- I. Avenida León de Oro y Calle Sur, Colonia Bella Vista, Mexicali, Baja California.

## **II. EXCEPCIONES Y DEFENSAS**

88. Al efecto, la denunciada hizo valer las siguientes excepciones y defensas:

❖ Escrito recibido el 19 de abril de 2023:

1. Manifiesta que no es responsable de la pinta de barda y espectacular en las que se advierte su nombre y cargo, relativas al Primer Informe de Gobierno.
2. No cuenta con información respecto de quiénes pudiesen ser los responsables de dicha publicidad.

❖ Escrito mediante el cual da contestación a la denuncia recibido el 16 de mayo de 2023:

1. Manifiesta que la publicidad no fue contratada por la denunciada, sino que se trata de una manifestación realizada de forma unilateral por un tercero en el ejercicio de su libertad de expresión.
2. Respecto a la difusión del informe de labores, si bien se encuentra fuera de la temporalidad establecida, no existe afectación a proceso electoral alguno; y que, además, la misma no contiene elementos electorales ni de promoción personalizada.
3. No se presentó dentro de proceso electoral alguno.
4. Dicha publicidad no describe ni alude a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque logros particulares.

5. No se colman los elementos temporal ni objetivo de la promoción personalizada.

❖ Escrito mediante el cual da contestación a la denuncia recibido el 26 de junio de 2023:

1. Manifiesta que la publicidad denunciada no fue contratada por la denunciada.
2. Respecto a la difusión del informe de labores, si bien se encuentra fuera de la temporalidad establecida, no existe afectación a proceso electoral alguno; y que, además, la misma no contiene elementos de propaganda electoral ni de promoción personalizada.
3. No se colma el elemento temporal de la promoción personalizada.

❖ Escrito recibido el 9 de noviembre de 2023, mediante el cual formula alegatos:

1. Manifiesta que la publicidad no fue contratada ni difundida por la denunciada.
2. Derivado del primer requerimiento de información, se emitió oficio al Grupo Empresarial por la 4T, solicitando el retiro del anuncio espectacular.
3. La difusión del informe de labores no contiene elementos electorales ni de propaganda o promoción personalizada, y no generó afectación a proceso electoral alguno.
4. La denunciante incumplió con su obligación procesal de aportar los elementos probatorios correspondientes para verificar que la publicidad denunciada tuvo por objeto influir en algún proceso electoral o generar circunstancias de inequidad.
5. Ni existen elementos para configurar la promoción personalizada, pues no se colman los elementos temporal y subjetivo.

### **III. OBJECCIÓN DE PRUEBAS**

89. En el caso, las partes no realizaron objeción alguna a efecto de destruir la eficacia probatoria de los elementos aportados; por lo que, con base en el acervo probatorio de

los autos, se estudiará si se demuestra la existencia de los hechos materia de la denuncia, así como su alcance y valor probatorio.

#### IV. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

90. La cuestión a dilucidar consiste en determinar si se actualiza alguna violación a los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 152, último párrafo; 169; 337, fracción IV; 342, fracción VI; de la Ley Electoral del Estado de Baja California; derivado de la publicidad existente en un espectacular y diversas bardas por la difusión de informe de labores de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California; conductas que podrían constituir **promoción personalizada, así como la difusión de propaganda gubernamental y de informe de labores fuera de los plazos legales.**

#### V. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

91. Se procederá al estudio de los hechos materia del presente procedimiento en el siguiente orden:
1. Relación de pruebas que obran en el expediente y su valoración.
  2. Determinar si los hechos se encuentran acreditados.
  3. Analizar si los hechos constituyen alguna infracción a la normativa electoral.
  4. En caso de que se acredite alguna responsabilidad, se calificará la falta y se individualizará la sanción.

#### VI. MEDIOS DE PRUEBA

92. A continuación, se muestra la relación de pruebas que obran en el expediente y su valoración:

**A. Aportadas por los denunciantes PRI, PAN y PRD**

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Constancia de nombramiento de la representación del PRI	Se tienen por desahogadas en atención su propia y especial naturaleza.	Se consideran documentales públicas, toda vez que fueron expedidas por el funcionamiento en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 312, fracción II de la Ley Electoral, y 23, fracción I, inciso b), del Reglamento de Quejas y por lo tanto tiene <b>valor probatorio pleno</b> , con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	Se acredita la representación del PRI
Constancia de nombramiento de la representación del PAN			Se acredita la representación del PAN
Ligas electrónicas insertas en el escrito de denuncia.	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC27/28-03-2023.	Se acredita la información de contacto institucional de la denunciada, dentro del portal de Gobierno del Estado, así como el domicilio de las ubicaciones señaladas por el denunciante en su escrito de denuncia.	Se acredita la información de contacto institucional de la denunciada, dentro del portal de Gobierno del Estado, así como el domicilio de las ubicaciones señaladas por el denunciante en su escrito de denuncia.
Imágenes insertas en la denuncia.	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC28/28-03-2023.		Se acredita el contenido de las imágenes insertas en el escrito de denuncia.
Diligencia de verificación <i>in situ</i>	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC29/29-03-2023.		Se acredita la existencia de la publicidad denunciada, obrante en una

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
			barda y un espectacular.
Escrito recibido en la Unidad el 6 de noviembre de 2023, signado por Juan Carlos Talamantes Valenzuela, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General Electoral, por medio del cual formula alegatos.	Se tienen por desahogadas en atención su propia y especial naturaleza.	Serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzca convicción sobre los hechos denunciados, con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	No aplica
Instrumental de actuaciones			No aplica
Presuncional legal y humana			No aplica

## B. Aportados por el PRI

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Ubicaciones proporcionadas por el denunciante.	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC50/29-05-2023.	Se consideran documentales públicas, toda vez que fueron expedidas por funcionariado en ejercicio de sus atribuciones, de conformidad	Se acredita el domicilio de las ubicaciones proporcionadas por el denunciante.
Diligencia de verificación <i>in situ</i>	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC51/29-05-2023.	con lo establecido en los artículos 312, fracción II de la Ley Electoral, y 23, fracción I, inciso b), del Reglamento de Quejas y por lo tanto tiene	Se acredita la existencia de cuatro bardas con la publicidad denunciada

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Imágenes insertas en la denuncia.	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC52/30-05-2023.	<b>valor probatorio pleno</b> , con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	Se acredita el contenido de las imágenes insertas en el escrito de denuncia.
Instrumental de actuaciones	Se tienen por desahogadas en atención su propia y especial naturaleza.	Serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzca convicción sobre los hechos denunciados, con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	No aplica
Presuncional legal y humana			No aplica

**C. Aportados por la denunciada, Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado de Baja California**

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Escrito recibido en la Unidad el 19 de abril de 2023, signado por Julio César Díaz Meza, en representación de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, por el cual desahoga requerimiento de información.	Se tiene por desahogada en atención su propia y especial naturaleza.	Serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzca convicción sobre los hechos	No aplica

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Escrito recibido en la Unidad el 16 de mayo de 2023, signado por Julio César Díaz Meza, en representación de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, por el cual da contestación a la denuncia.		denunciados, con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	No aplica
Copia certificada del nombramiento expedido a Julio César Díaz Meza como Subconsejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Baja California.		Se consideran documentales públicas, toda vez que fueron expedidas por el funcionariado en ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 312, fracción II de la Ley Electoral, y 23, fracción I, inciso b), del Reglamento de Quejas y por lo tanto tiene <b>valor probatorio pleno</b> , con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	Se acredita la personalidad con la que comparece.
Acuse de recibido y cédula de notificación del oficio CS/DIR/0386/2023, signado por Néstor Iván Cruz Juárez, titular de la Dirección de Comunicación Social del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, dirigido a Grupo Empresarial por la 4T GE4T.			Se acredita la notificación del oficio CS/DIR/0386/2023 realizado al Grupo Empresarial por la 4T GE4T.
Escrito recibido en la Unidad el 26 de junio de 2023, signado por Julio César Díaz Meza, en representación de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano		Serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el	No aplica

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
de Baja California, por el cual da contestación a la denuncia.		objeto de que produzca convicción sobre los hechos denunciados, con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	
Escrito recibido en la Unidad el 9 de noviembre de 2023, signado por Julio César Díaz Meza, en representación de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, por el cual formula alegatos.			No aplica
Instrumental de actuaciones			No aplica
Presuncional legal y humana			No aplica

#### D. Recabadas por la Unidad

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Verificación de liga electrónica	Acta Circunstanciada de clave IEEBC/SE/OE/AC30/12-04-2023.	Se consideran documentales públicas, toda vez que fueron expedidas por el funcionariado en ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 312,	Se acredita la fecha en que fue rendido el Primer Informe de Gobierno por parte de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California.
Copia certificada del oficio 221 signado por Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California, por el cual	Se tienen por desahogada en atención su propia y especial naturaleza.	fracción II de la Ley Electoral, y 23, fracción I, inciso b), del	Se acredita que Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
hace entrega de un ejemplar en versión editorial de su primer informe de gobierno.	Se tiene por desahogada en atención su propia y especial naturaleza. Se tiene por desahogada en atención su propia y especial naturaleza. Se tiene por desahogada en atención su propia y especial naturaleza.	Reglamento de Quejas y por lo tanto tiene <b>valor probatorio pleno</b> , con fundamento en el artículo 363 TER de la Ley Electoral.	del Estado de Baja California, presentó Informe de Gobierno correspondiente al periodo 2021-2022 ante este Instituto.
Escrito recibido en la Unidad el 24 de abril de 2023, firmado por Moisés Anguiano Escobedo, Subdirector Jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento, mediante el cual informa cumplimiento a la medida cautelar.	Se tiene por desahogada en atención su propia y especial naturaleza.		Se acredita que se giraron instrucciones a fin de dar cumplimiento a la medida cautelar.
Escrito recibido en la Unidad el 26 de abril de 2023, firmado por Moisés Anguiano Escobedo, Subdirector Jurídico de la Secretaría del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, por el cual traslada el oficio DAU-CU-354-2023, firmado por Rogelio Guzmán Obispo, Director de Administración Urbana del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, en cumplimiento a la medida cautelar.			Se acredita el cumplimiento a la medida cautelar.
Escrito recibido en la Unidad el 9 de junio de 2023, firmado por Moisés Anguiano Escobedo, Subdirector Jurídico de la			Se acredita que se giraron instrucciones a fin de dar

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
<p>Secretaría del Ayuntamiento, mediante el cual informa cumplimiento a la medida cautelar.</p>			<p>cumplimiento a la medida cautelar.</p>
<p>Escrito recibido en la Unidad el 12 de junio de 2023, signado por Moisés Anguiano Escobedo, Subdirector Jurídico de la Secretaría del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, por el cual traslada el oficio DS/568/2023, signado por Juan Francisco Garza Ceseña, Director de Servicios Públicos Municipales del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, en cumplimiento a la medida cautelar.</p>			<p>Se acredita el cumplimiento a la medida cautelar.</p>
<p>Certificación del oficio INE/UTF/DAOR/1029/2023, signado por Roberto Álvaro Núñez Jaramillo, Director de Análisis Operacional y Administración de Riesgo de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, relativo a la capacidad económica de la denunciada.</p>			<p>No aplica</p>
<p>Escrito recibido en la Unidad el 10 de octubre de 2023, signado por Pablo López León, en su carácter de representante legal de Grupo Empresarial por la Cuarta Transformación.</p>			<p>No aplica</p>

MEDIO DE PRUEBA	DESAHOGO	VALOR PROBATORIO	HECHOS ACREDITADOS
Escrito recibido en la Unidad el 10 de octubre de 2023, signado por Pablo López León, en su carácter de secretario del Grupo Empresarial por la Cuarta Transformación de Baja California.			No aplica

## VII. ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS ELEMENTOS PROBATORIOS

93. Las pruebas existentes en autos, serán valoradas conforme las reglas previstas en los artículos 363 TER de la Ley Electoral, de la siguiente manera:

- Pruebas **técnicas y documentales privadas**, 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.

94. Una vez precisadas las pruebas que se tienen 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; esto a efecto de determinar si se llevó a cabo, o no, la conducta que se presume ilícita y si existió o no una infracción a la normatividad electoral.

**95.** Así, del estudio conjunto de las pruebas que obran en el expediente, se acreditan los siguientes hechos:

- 1) Es un hecho público y notorio que Marina del Pilar Ávila Olmeda, actualmente ostenta el cargo de Gobernadora del Estado de Baja California.
- 2) De la verificación derivada de la investigación preliminar realizada por la Oficialía Electoral, se advierte que el día 6 de noviembre de 2022, la denunciada rindió Primer Informe de Gobierno.
- 3) De la verificación realizada por la Oficialía Electoral a las ligas electrónicas e imágenes insertas en la denuncia, se advierte su existencia y que corresponden a los hechos denunciados.
- 4) De la verificación *in situ* realizada por la Oficialía Electoral, de la publicidad denunciada se encontraron 5 bardas y un espectacular.

## **VIII. CASO CONCRETO**

### **A. Inexistencia de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada.**

96. Esta autoridad electoral considera que en el caso no se actualiza la infracción consistente en la difusión de **propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada**, porque **no se actualizan** sus elementos, según se explica enseguida.
97. En principio como ya se refirió en el apartado correspondiente, 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; de ahí que proceda analizar en primer término si las publicaciones denunciadas encuadran en este supuesto:
- 1) **La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública:** Se cumple toda vez que se trata de publicidad en la que resulta plenamente identificable el nombre y, en el caso del espectacular, la imagen de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California.
  - 2) **Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones:** Se cumple, en virtud de la difusión de los mensajes a través de anuncio espectacular y de diversas bardas con las leyendas *“¡Felicidades!.- Marina del Pilar Ávila Olmeda.- Gobernadora del Estado de Baja California.- Por su primer informe de Gobierno y su compromiso con Baja California”* y *“Marina del Pilar.- Primer Informe de Gobierno”*.
  - 3) **Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno:** Se cumple, en virtud de que se difunden diversas expresiones respecto a su Primer Informe de Gobierno.
  - 4) **Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía:** Sí se advierte que la finalidad de las publicaciones denunciadas

es la de buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía, toda vez que se advierten manifestaciones dirigidas a la ciudadanía, preliminarmente con la intención de buscar su simpatía a diversas acciones gubernamentales.

- 5) **Que no se trate de una comunicación meramente informativa.** Se advierte que no se trata de una comunicación meramente informativa dado que lo que busca es difundir programas y acciones gubernamentales.
98. Conforme a lo expuesto, esta autoridad puede arribar a la conclusión de que, el contenido aludido en un anuncio espectacular y diversas bardas, **efectivamente se tratan de propaganda gubernamental.**
99. Ahora bien, para que se configure infracción en materia electoral, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, personal, temporal y objetivo.
100. Lo anterior, en el entendido de que *promoción personalizada* es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido y alcance se establece a partir del análisis de los casos específicos<sup>17</sup>.
101. De tal manera, la Sala Superior determinó que se debe acudir a diversas fuentes de Derecho, con el propósito de contar con un marco jurídico y conceptual, conforme al cual, se examinen los asuntos ateniendo a sus especificidades y contexto, especialmente el contenido discursivo o finalidad de la propaganda en cuestión<sup>18</sup>.
102. Como fuentes, encontramos la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, en la que se incorporó dicho concepto jurídico en el texto del artículo 134 constitucional; así como la línea jurisprudencial del TEPJF.

---

<sup>17</sup> SUP-RAP-43/2009 y SUP-RAP-96/2009.

<sup>18</sup> SUP-REP-37/2019 y acumulados.

103. Respecto a la referida exposición de motivos, se menciona que la inclusión de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, tiene como objeto *impedir que actores ajenos incidan en los procesos electorales, así como elevar a rango constitucional las regulaciones en materia de propaganda gubernamental tanto en periodo electoral como en tiempo no electoral.*
104. Además, también refiere que el ahora párrafo noveno del artículo 134 constitucional, tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal.
105. Por otra parte, la línea jurisprudencial del TEPJF, es el resultado del ejercicio jurisdiccional llevado a cabo al resolver asuntos con problemática jurídica similar.
106. La Sala Superior, ha razonado que una de las finalidades del párrafo octavo del artículo 134 constitucional es impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política<sup>19</sup>.
107. De esta forma, se han establecido directrices orientativas, con el objeto de poder calificar los supuestos en los que sí se actualice dicha promoción, conforme a las cuales, a fin de dilucidar si se actualiza o no la infracción al párrafo 9 del artículo 134 constitucional, se deben considerar los elementos personal, objetivo y temporal, desarrollados en el considerando segundo de esta resolución.

---

<sup>19</sup> SUP-JDC-903/2015.

108. En consecuencia, se procede a estudiar los elementos que, en su caso, actualizarían el supuesto de promoción personalizada. Para tal efecto, resulta necesario atender a lo asentado por la oficialía electoral en las actas circunstanciadas de clave **IEEBC/SE/OE/AC29/29-03-2023 e IEEBC/SE/OE/AC51/29-05-2023**, que contiene las diligencias de verificación *in situ* del contenido de la publicidad denunciada.

IMAGEN	DESCRIPCIÓN
	<p>Espectacular con la imagen de Marina del Pilar Ávila Olmeda, con un fondo color rojo y con las leyendas: “¡Felicidades!.- Marina del Pilar Ávila Olmeda.- Gobernadora del Estado de Baja California.- Por su primer Informe de Gobierno y su compromiso con Baja California”</p> <p>GE4T. Grupo Empresarial por la 4ta Transformación”</p>
	<p>Se observa una barda fondo color blanco con las leyendas: “Marina (corazón) del Pilar.- Primer Informe de Gobierno”.</p>

IMAGEN	DESCRIPCIÓN
	<p>Se observa una barda de fondo color blanco con las leyendas: “Marina (corazón) del Pilar.- Primer Informe de Gobierno”. Del lado derecho se puede observar otra barda que dice “Más apoyos Con el corazón por delante”.</p>
	<p>Se observa una barda de fondo color blanco con las leyendas: “Marina (corazón) del Pilar.- Primer Informe de Gobierno”. Del lado derecho se puede observar otra barda que dice “Más obras Con el corazón por delante”.</p>
	<p>Se observa una barda de fondo color blanco con las leyendas: “Marina (corazón) del Pilar.- Primer Informe de Gobierno”. Del lado derecho se puede observar otra barda que dice “Trabajamos Con el corazón por delante”.</p>

- **Personal.** Sí se actualiza, toda vez que tanto el anuncio espectacular como la publicidad en bardas, contienen la emisión imágenes y símbolos que hacen plenamente identificable a la persona servidora pública denunciada (Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California).

- **Objetivo.** Del análisis del contenido de las publicaciones denunciadas, **no** se desprende que se aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido Marina del Pilar Ávila Olmeda. **Tampoco** se hace mención a sus presuntas cualidades; o se refiere a alguna aspiración personal en el sector público o privado. **No** se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo; **no** se alude a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral; y **no** se menciona algún proceso de selección de candidatos de un partido político.
- **Temporal.** Es un hecho notorio que las conductas denunciadas se suscitaron fuera de los procesos electorales locales ordinarios 2020-2021 y 2023-2024; además de que el denunciante no justifica debidamente que aquellas pudieran tener un impacto en el mismo.

**109.** En el caso, se actualiza el elemento personal, dado que se incluyó en la propaganda la el nombre y la imagen de la Gobernadora de Baja California; sin embargo, no se actualizan los elementos temporal y objetivo, esencialmente, porque además de la aparición de la imagen de un servidor público, se deben encontrar elementos que exalten logros, atributos o cualidades de dicho servidor público, que pongan en riesgo, puedan incidir o incidan en algún proceso electoral.

**110.** Efectivamente, todos los funcionarios públicos se encuentran obligados a respetar los los bienes jurídicos tutelados por la norma constitucional: la equidad, imparcialidad y legalidad en los procesos electorales.

**111.** De tal forma que, solo resulten sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral; pues, como lo ha determinado la Sala Superior, resulta injustificado restringir manifestaciones o

mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen dicho riesgo o afectación.

112. Ello, porque la propaganda gubernamental es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos de frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.
113. Al respecto, para esta autoridad es claro que la difusión de las publicaciones denunciadas, se hizo en el marco del informe anual de labores de la Gobernadora del Estado que, por obligación constitucional, debe rendir en atención al derecho de la ciudadanía a ser informada de las acciones implementadas por el gobierno con los recursos públicos.
114. De ahí que, el mensaje se refiere, esencialmente, a los programas y medidas ejecutadas durante el año de labores que se informa, pero de su confección, **no se advierten elementos que pudieran incidir en algún proceso electoral.**
115. En tanto que, efectivamente, no existen frases, alusiones, imágenes que exalten cualidades, atributos o logros personales y/o gubernamentales, o que enaltezcan o destaquen la figura de la denunciada.
116. Esta postura es congruente con el criterio reiterado de la Sala Superior consistente en que no toda propaganda institucional en la que se utilice el nombre, voz o imagen de un servidor público, puede catalogarse como infractora del mencionado artículo constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen, constituyen un impacto real o ponen en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales<sup>20</sup>.
117. Dicho criterio tiene como propósito sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y

---

<sup>20</sup> SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.



legalidad.

118. Por lo que resultaría injustificado restringir los mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen un nivel de riesgo o afectación a los principios rectores de la materia electoral; y, solo se determinará su ilegalidad y se fincará alguna responsabilidad cuando se advierta un riesgo o afectación a los procesos electorales.
119. Recordando, además, que la propaganda gubernamental es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos de frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.
120. De esta forma, de la propaganda denunciada, se advierte que no existe una línea discursiva o narrativa que genere un mensaje electoral o que inequívocamente sea interpretado como un posicionamiento político-electoral.
121. Sino que, se insiste, el mensaje está dirigido en su línea discursiva a la rendición del primer informe de labores de la Gobernadora del Estado de Baja California, exponiendo esencialmente las acciones implementadas durante el año que se informa.
122. Por lo que, a juicio de esta autoridad, dicha publicidad no encuadra tampoco en las consideraciones de la exposición de motivos de la norma constitucional, pues no se advierte con ello una indebida práctica de utilizar propaganda oficial para la promoción personal, enfocada en la materia electoral.
123. Y objetivamente, tampoco es posible concluir que se está usando el poder público a favor o en contra de un partido político o candidato a cargo de elección popular, o que se estén promoviendo ambiciones personales de índole política.
124. Además de que, tanto al momento de verificarse los hechos denunciados, como en la fecha en que la Gobernadora rindió su primer informe de labores, no se encontraba en curso proceso electoral alguno.

125. Toda vez que el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 concluyó el 1 de octubre de 2021; y el proceso subsecuente, dio inicio el 3 de diciembre de 2023; suscitándose los hechos denunciados en el periodo comprendido entre ambos procesos.
126. Si bien es cierto, el elemento temporal no excluye la posibilidad de que la infracción pueda suscitarse fuera de un proceso electoral; por lo que, en dicho caso, se deberá analizar su proximidad con el debate para determinar la incidencia o influencia correspondiente.
127. En el caso concreto, se tiene que el informe de labores fue rendido el 6 de noviembre de 2022 y la existencia de la publicidad denunciada fue verificada en los meses de marzo y mayo de 2023; es decir, más de seis meses previos al inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.
128. De ahí que no se colme el elemento temporal, pues se estima que la propaganda denuncia no tuvo el propósito de incidir en la contienda, al haberse suscitado fuera de un proceso electoral, como ya quedó establecido.
129. En ese sentido, al actualizarse únicamente el elemento personal, no es posible acreditar que la denunciada hubiera incurrido en la infracción consistente en promoción personalizada, ya que no se colman los elementos objetivo y temporal, establecidos en la jurisprudencia 12/2015 emitida por la Sala Superior.
130. Máxime que, no se advierte en el contenido de los mensajes una sobreexposición de su figura, imagen o personalidad y tampoco se hace referencia a sus cualidades personales sobre el desempeño del cargo que ocupa, o que refieran alguna aspiración personal en el sector público o privado, sino que se trata de imágenes relacionadas con el tópico que se pretendía informar.

#### **B. Temporalidad del informe de labores.**

131. El artículo 152 de la Ley Electoral, establece que para los efectos de lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución local en relación con el párrafo octavo del artículo 134 la Constitución General, el informe anual o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda siempre que se limite una vez al año y **no exceda de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, sin fines electorales ni dentro del periodo de campaña electoral.**
132. En el caso concreto, de las actas circunstanciadas **IEEBC/SE/OE/AC29/29-03-2023 e IEEBC/SE/OE/AC51/29-05-2023**, se hizo constar la existencia de cinco bardas y un espectacular, siendo las siguientes:

IMAGEN	UBICACIÓN
 <p>A billboard with a pink background featuring a photo of Marina del Pilar Avila Olmeda. The text reads: "¡Felicidades! Marina del Pilar Avila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California. Por su primer Informe de Gobierno y su compromiso con Baja California. GEZAI. Calidad Electoral por la Vida Transparencia".</p>	<p>Calzada Coronel Estaban Cantú, entre avenida Obregón y calle Abelardo L. Rodríguez, delegación Progreso, Municipio de Mexicali, Baja California.</p>
 <p>A white wall with a sign that says "Marina del Pilar" in a stylized font, with a heart symbol above the word "del". Below it, it says "Primer Informe De Gobierno". To the right, there is a red sign with the word "Esclav" partially visible.</p>	<p>Carretera Tecate-Rumorosa Libre, Kilómetro 4.5, pasando la Desmanteladora Jacobo y antes de la gasolinera Chevron, delegación Progreso, Municipio de Mexicali, Baja California.</p>

	<p>Río Tamazula, entre calle el Condor y calle Treceava, Referencia Google Maps: HJV9+35, Mexicali, Baja California.</p>
	<p>Calle Catorceava entre calle de los Canarios y calle Hilario Dueñas Referencia Google Maps: HJR9+7WW Mexicali, Baja California.</p>
	<p>Calle Catorceava, entre calle Hilario Dueñas y Calle de los Gorriones. Referencia Google Maps: HJR9+3W9 Mexicali, Baja California.</p>
	<p>Calle Onceava, entre Horalio Ruelas y Río Tamazula, Mexicali, Baja California.</p>

133. Como se advierte, es claro que el contenido de la publicidad contenidas en las cinco bardas y un espectacular, hacen alusión al primer informe de gobierno de la gobernadora Marina del Pilar Ávila Olmeda.

134. Ahora bien, se tiene que la servidora pública, rindió su informe anual de labores el 6 de noviembre de 2022, por lo que su difusión se pudo realizar desde el domingo 30 de octubre al viernes 11 de noviembre, incluido el día del informe, que en total suman trece días, tal y como se representa gráficamente a continuación:

Octubre		Noviembre					Informe de labores	Noviembre				
Siete días anteriores							6 de noviembre	Cinco días posteriores				
30	31	1	2	3	4	5	6 de noviembre	7	8	9	10	11

135. En relación a ello, se debe considerar que tanto el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, como el artículo 152, último párrafo, de la Ley Electoral, regulan lo previsto en el artículo 134 de la Constitución General, respecto de la difusión de propaganda gubernamental.

136. Las disposiciones legales referidas señalan que la difusión de los informes con el propósito de comunicar su rendición a la sociedad, con independencia de que se configure o no la promoción personalizada de las personas funcionarias públicas, está acotada a lo siguiente:

- a) Su difusión debe ocurrir solo una vez al año.
- b) En medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del funcionariado público.
- c) No debe exceder de los siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe.**
- d) No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
- e) En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

137. Apuntado lo anterior, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>21</sup>, que cualquier transgresión de cualquiera de las limitantes de la difusión de informes de labores, constituye una infracción a la normativa electoral.
138. Ahora bien, como fue señalado, la publicidad relacionada con el informe de labores de la Gobernadora del Estado, pudo realizarse siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rindió el multicitado informe, esto es del 30 de octubre al 11 de noviembre de 2022 y en el caso se tiene constancia que tanto el espectacular como las bardas continuaron localizados hasta la fecha en que se llevaron a cabo las diligencias de verificación *in situ* por la Oficialía Electoral de la Unidad de lo Contencioso **-29 de marzo y 29 de mayo, ambas de 2023-**, esto es, con posterioridad a los cinco días siguientes a la rendición del informe de labores en cuestión.
139. Esto es, se tiene que las publicaciones relativas al informe de labores de la Gobernadora del Estado, **fueron difundidas en fechas que exceden el límite establecido** en los artículos 242, párrafo 5, de la LGIPE y 152, último párrafo, de la Ley Electoral.
140. Por otra parte, no pasan desapercibidas las manifestaciones realizadas por la denunciada, mediante las cuales señala no ser responsable de la propaganda, ni de su difusión; además de haber solicitado a Grupo Empresarial por la 4T el retiro del espectacular denunciado.
141. No obstante, omite remitir las constancias que acrediten haber garantizado el retiro o suspensión la publicidad denunciada; motivo por el cual, dichas manifestaciones resulten insuficientes para determinar que no le atribuye responsabilidad.
142. Lo anterior, en virtud del deber de cuidado que le corresponde guardar como servidora pública en el desempeño de sus funciones, frente a actos que, aun efectuados por

---

<sup>21</sup> SM-JDC-296/2016 y Acumulado

terceros, pudieran trastocar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en materia electoral.

143. Dicho deber se ha fincado sobre la base de evitar que queden impunes actos no atribuibles de forma directa que puedan irrogar un beneficio que violente los mencionados principios<sup>22</sup>.
144. Si bien, es posible que terceros efectúen actos de forma indebida, los cuales escapen de la voluntad de quien pudiera resultar beneficiado, también lo es que esto no lo exonera de los mismos, pues, aunque no sea posible atribuirle la responsabilidad directa de ellos, el beneficio indirecto que pudiese obtener lo obliga a deslindarse de dichos actos.
145. Lo anterior, en virtud de que las personas servidoras públicas han de basar sus actuaciones en el principio de respeto absoluto de la norma legal, pues son los destinatarios directos de las limitaciones previstas en el artículo 134 de la Constitución General.
146. Asimismo, cobra importancia precisar que la denunciada no presentó escrito de deslinde de responsabilidad alguno, sino que únicamente se limitó a señalar que no contrató ni fue responsable de la difusión de la propaganda denunciada, y que la misma se trató de una manifestación realizada de forma unilateral por un tercero en el ejercicio de su libertad de expresión.
147. Al respecto, la Sala Superior ha establecido los términos en que se ha de rendir el deslinde de responsabilidad por actos de terceros<sup>23</sup>, debiendo cumplir con las condiciones de eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad, y razonabilidad.

---

<sup>22</sup> SM-JDC-199/2018 Y SM-JRC-28/2018 ACUMULADOS

<sup>23</sup> Jurisprudencia 17/2010 de la Sala Superior de rubro: "**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.**" Consultable en el sitio web: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2010&tpoBusqueda=S&sWord=>

148. Sin embargo, en la especie, no se advierte escrito alguno que configure deslinde de responsabilidad y, mucho menos, que cumpla con los términos referidos, máxime que la denunciada no acreditó haber garantizado el cese de la publicidad denunciada.
149. En ese sentido, se estima que la denunciada tenía el deber de llevar a cabo todas las medidas a su alcance a efecto de evitar que continuara la irregular difusión de la propaganda contenida en el espectacular y las bardas denunciadas, pues en ellos aparecía su nombre e imagen.
150. Esto es, no basta con haber negado su participación en los hechos denunciados, sino que además era necesario que desplegara acciones tendentes a retirar o eliminar la propaganda denunciada, y asegurar su cumplimiento, teniendo a su alcance los medios suficientes para tal efecto, al desempeñarse como Gobernadora del Estado de Baja California.
151. Lo anterior, en virtud de que la difusión de los informes de labores implica un deber de rendición de cuentas por parte del servidor público, quien debe ceñirse al cumplimiento de las formalidades y tiempos que establece la ley. De modo que, al no hacerlo, incurre en responsabilidad.
152. Pues, aun cuando no se acreditó la autoría de la denunciada en la contratación de la publicidad, al no existir un deslinde en los términos establecidos por la Sala Superior, es posible atribuirle responsabilidad indirecta al servidor público que obtuvo un beneficio.
153. En esa tesitura, esta autoridad electoral considera que se **acredita la existencia de la infracción consistente en difundir fuera de los plazos legales el informe de labores**, atribuible a la denunciada Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California, toda vez que obran los elementos suficientes que corroboran

el conocimiento de la denunciada de la existencia y difusión de las publicaciones denunciadas.

#### **CUARTO. RESPONSABILIDAD Y VISTA A LA AUTORIDAD COMPETENTE**

##### **I. Responsabilidad**

**154.** Por lo anterior expuesto, esta autoridad considera que se acredita plenamente la infracción atribuida a la denunciada, **Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California**, por la omisión del retiro de la publicidad relacionada con el informe de labores ubicada en el municipio de Mexicali, en los domicilios referidos anteriormente, dentro de los plazos legales establecidos.

##### **II. Vista a la autoridad competente**

**155.** Es de precisarse que el artículo 354 de la Ley Electoral, no contempla un apartado de sanciones aplicables a las autoridades, a las servidoras o a los servidores públicos por la comisión de faltas electorales.

**156.** Por tanto, en términos del artículo 351 de la Ley Electoral, una vez determinada la infracción, lo que corresponde es dar vista a la autoridad competente, a fin de que proceda en los términos de las leyes aplicables.

**157.** En ese sentido, se dará vista con copia certificada de todo el expediente en que se actúa, incluyendo la presente resolución, a la **Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Baja California**.

**158.** Lo anterior, para que con base en el marco constitucional y legal que resulta aplicable a dicho órgano legislativo **determine la sanción** correspondiente, en términos de la tesis XX/2016 de la Sala Superior, 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”**

159. Ello atiende a que las normas electorales no prevén la posibilidad que derivado de un procedimiento sancionador instaurado por conductas del servicio público esta autoridad administrativa imponga de manera directa una sanción; lo que se tiene que hacer es comunicar al superior jerárquico para que de manera objetiva cumpla con sus deberes, porque los hechos podrían constituir responsabilidades en el ámbito de sus leyes aplicables.
160. También ha sostenido, la Sala Superior que las obligaciones de las autoridades electorales tanto federales como locales en asuntos en los que se acredite una infracción por parte de una persona servidora pública se limitan a dar vista a las autoridades competentes para que impongan las sanciones respectivas<sup>24</sup>, además de que se ha considerado que en dichos casos la función de las autoridades electorales se agota teniendo por acreditada la infracción, la responsabilidad de la persona servidora pública y la vista respectiva.<sup>25</sup>

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

161. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la Constitución General, se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de inconformidad previsto en el precepto 283 de la Ley Electoral.
162. Por lo expuesto, fundado y motivado, se emiten los siguientes puntos:

**RESOLUTIVOS**

---

<sup>24</sup> Véase, SUP-JE-201/2021

<sup>25</sup> SUP-REP-377/2021.

**PRIMERO.** Se determina la **inexistencia** de la infracción consistente en **promoción personalizada** atribuible a **Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California**, en términos del considerando tercero, fracción VIII, inciso A) de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se determina la **existencia** de la infracción consistente en **difundir el informe de labores fuera de los plazos establecidos**, atribuible a **Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora del Estado de Baja California**, en términos del considerando tercero, fracción VIII, inciso B) de la presente resolución.

**TERCERO.** Dese **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.

**CUARTO. Notifíquese** personalmente a las partes la presente determinación con fundamento en los artículos 302 y 303 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

**QUINTO. Publíquese** la presente resolución en términos de la normatividad aplicable.

**SEXTO.** En términos del considerando **quinto**, la presente resolución es impugnabile a través del recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

**SÉPTIMO.** En su oportunidad archívese el expediente en que se actúa, como asunto total y definitivamente concluido.



El presente anteproyecto de resolución fue **aprobado** en sesión privada de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el **18 de junio de 2025**, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Vera Juárez Figueroa, en su carácter de Presidenta, del Consejero Electoral Abel Alfredo Muñoz Pedraza, y de la Consejera Electoral Olga Viridiana Maciel Sánchez, en su carácter de Vocales.

**VERA JUÁREZ FIGUEROA**  
PRESIDENTA

**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: NJRF2pPfCvVN3jY0r9ne17ls1NVba85CYs3XmR1TN/o=

