



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SG-JE-42/2021

PARTE ACTORA: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE
JUSTICIA ELECTORAL DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO **INTERESADO:**
JAQUELINE GUTIÉRREZ
CAMACHO

PONENTE: SERGIO ARTURO
GUERRERO OLVERA¹

Guadalajara, Jalisco, **veinte** de mayo de dos mil veintiuno.

1. La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California² (TJEEBC) en el expediente RI-33/2021 y su acumulado RI-34/2021 que revirtió el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal, que declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador **IEEBC/UTCE/PES/08/2021**.

I. ANTECEDENTES³

2. De constancias se advierte lo siguiente:

¹ Secretario de Estudio y Cuenta: Jorge Carrillo Valdivia.

² En lo sucesivo: “Tribunal Local”, “autoridad responsable” “TJEEBC”.

³ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo disposición en contrario.

3. **Denuncia.** El nueve de febrero, el Partido Acción Nacional⁴, denunció al Gobernador del Estado de Baja California ante el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa⁵, por la supuesta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, en contravención del artículo 134 de la Constitución Federal, por diversas publicaciones en Facebook.
4. **Radicación y admisión de la denuncia.** Una vez radicada la denuncia como procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/08/2021, el veintiuno de febrero la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Electoral Local la admitió contra el Gobernador y Coordinador de Comunicación Social, ambos del Estado de Baja California.
5. **Medidas cautelares.** El veintidós de febrero, la Comisión de Quejas del Instituto Electoral Local concedió la adopción de medidas cautelares, respecto de la presunta promoción personalizada atribuida al Gobernador, ordenando a este y al Coordinador de Comunicación Social, la eliminación de nueve enlaces publicados en la red social denunciada.
6. **Acto impugnado.** El veinticinco de marzo, a partir de las impugnaciones presentadas por el Subsecretario Jurídico del Estado, en representación del Gobernador y por el Coordinador de Comunicación Social, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California⁶, revocó el acuerdo de medidas cautelares antes señalado.

II. JUICIO ELECTORAL

⁴ En adelante PAN.

⁵ En lo sucesivo Instituto electoral local.

⁶ En adelante también se le denominará Tribunal electoral local.



7. **Demanda.** Contra esta resolución, el treinta de marzo, el PAN, a través de su representante propietario ante el Instituto electoral local de Baja California, presentó demanda de juicio electoral ante la autoridad responsable, la cual fue remitida a esta Sala Regional.
8. **Consulta competencial.** Una vez recibidas las constancias, el siete de abril, el Magistrado Presidente acordó consultar a Sala Superior de este Tribunal, la competencia para conocer del presente.
9. **Competencia.** El veintisiete de abril, mediante Acuerdo de Sala, dentro del expediente **SUP-JE-77/2021**, la Sala Superior determinó que este órgano jurisdiccional es el competente para conocer y resolver el presente.
10. **Recepción y turno.** El cuatro de mayo, se recibieron las constancias; y el Magistrado Presidente acordó integrar el sumario **SG-JE-42/2021** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Electoral Sergio Arturo Guerrero Olvera.
11. **Sustanciación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió y cerró instrucción en el juicio electoral.

III. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

12. La Sala Regional Guadalajara, es competente para conocer del asunto, toda vez que se controvierte una determinación emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del estado de Baja California que revocó el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal, que declaró procedentes las medidas cautelares

solicitadas por el Partido Acción Nacional; entidad federativa cuyo conocimiento es de competencia de esta Sala⁷.

13. Además, mediante acuerdo de Sala de veintisiete de abril, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente **SUP-JE-77/2021**, que determinó que este órgano jurisdiccional tiene competencia y, por ende, le corresponde determinar la legalidad o no del acto impugnado proveniente del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

IV. TERCERO INTERESADO

14. **Forma.** En el escrito presentado por la jefa administrativa, en suplencia del Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de Baja California como tercero interesado consta el nombre de su representante, así como su firma autógrafa.
15. **Oportunidad.** El escrito se presentó en el plazo de setenta y dos horas a que alude el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual inició a las dieciocho horas con treinta minutos del treinta de marzo y concluyó a las dieciocho horas con treinta y cinco minutos del dos de abril.

⁷ Artículos 17, párrafo segundo, 41, base VI, 94, párrafo primero y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II, 184, 185, 186, fracción X, 192, párrafo primero y 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en relación con el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2/2017, de nueve de marzo de dos mil diecisiete, *Relativo al Registro y Turno de los Asuntos Presentados ante Las Salas de este Órgano Jurisdiccional*; los *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, emitidos el doce de noviembre de dos mil catorce, por la entonces Magistrada Presidenta de la referida Sala Superior, y notificado en los estrados de la misma, el catorce de noviembre de dos mil catorce; así como Acuerdo INE/CG329/2017, aprobado el veinte de julio de dos mil diecisiete por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la entidad federativa cabecera de éstas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

16. En estas condiciones, si el escrito fue recibido por la responsable a las quince horas con cincuenta y dos minutos del dos de abril, se advierte que la comparecencia se efectuó en tiempo.
17. **Interés jurídico.** Se tiene por satisfecho el interés de la jefa administrativa —quien acude en representación—del Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de Baja California, pues la pretensión consiste en que se confirme el acto impugnado.
18. **Personería.** Está acreditada en términos del artículo 9, párrafo I, inciso c) de la ley adjetiva electoral y 41 de Reglamento de la Oficina de la Gobernatura del Estado de Baja California, lo anterior, ya que la promovente acude en representación del titular por delegación de atribuciones.
19. **Planteamientos del tercero interesado.** Resultan inatendibles las consideraciones que sobre el fondo del asunto expone el tercero interesado, ya que de estas no se deriva alguna causal de improcedencia, sino pretenden relevar a la autoridad del análisis de la controversia.
20. Esto es, se encuentran calificando el fondo de la pugna y eso corresponde a la resolutora exclusivamente, por tanto, son inatendibles.
21. Sirve lo anterior la jurisprudencia de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.

V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

22. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 12 y 13 de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,⁸ conforme a lo siguiente:

23. **Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre del promovente, la firma autógrafa de su representante; la forma de recibir notificaciones; la identificación del acto reclamado; los hechos en que basa la impugnación; la expresión de los agravios estimados pertinentes y el ofrecimiento de pruebas.
24. **Personería.** Se tiene colmado el requisito, toda vez que el ciudadano Juan Carlos Talamantes Valenzuela, es representante del PAN ante Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, como se indica en el informe circunstanciado remitido.
25. **Interés jurídico y legitimación.** Se surten en la especie, toda vez que el juicio es promovido por un partido político nacional, a través de su representante legítimo, además que combaten una sentencia en un procedimiento especial sancionador en el que fue parte y no fue totalmente favorable a sus intereses como ente denunciante.
26. **Oportunidad.** La demanda se presentó dentro de los cuatro días que la ley indica, en virtud que la sentencia impugnada fue notificada a la parte actora el veintiséis de marzo⁹; y la demanda se presentó el treinta siguiente.
27. **Definitividad.** Se satisface este requisito en virtud de que, de la Ley Electoral, no se advierte otro medio de impugnación por el que se pueda modificar o revocar la sentencia controvertida.

⁸ En lo sucesivo Ley de Medios.

⁹ Foja 160 del cuaderno accesorio 1.



28. En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación, y no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es continuar con el estudio del presente juicio.

VI Síntesis de Agravios.

29. En esencia el recurrente expone lo siguiente:
30. **1.** Que se introdujeron cuestiones ajenas a la litis, pues las demandas presentadas merecían calificativas de inoperancia, sin embargo el tribunal analizó temas de motivación incompleta en el análisis de la procedencia de la medida cautelar, ponderación de valores y bienes jurídicos en conflicto, justificación de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
31. **2.** En su respuesta “ad cautelam” que no se alegaron temas de peligro en la demora y sin embargo se revisaron.
32. **3.** Que el tribunal se equivoca con el estudio de proporcionalidad, al calificarla como incorrecta.
33. **4.** En el apartado de “Segundo Agravio” que es un error que el tribunal considere que no se actualiza la promoción personalizada, pues las consideraciones que la responsable valoró no son acordes para determinar la procedencia de las medidas cautelares.
34. **5.** Que no es correcto que la responsable considere que por el solo hecho de que la propaganda gubernamental no tenga elementos partidistas, llame al voto o el gobernador no está postulado a algún cargo, no constituye propaganda personalizada.

35. **6.** Que no es acertado que el tribunal de un enfoque a la propaganda de tipo electoral y con ello sustente una indebida fundamentación y motivación, máxime que las medidas se pidieron con base en promoción personalizada.
36. **7.** Que no comparte el señalamiento del tribunal sobre que la comisión no señaló de qué forma se transmite o replica el mensaje a través de la red social y no se acreditó que se hayan pagado, además de que se requiere un acto volitivo para su consulta.
37. **8.** Que el tribunal con el estudio realizado hace un pronunciamiento de fondo al revisar las medidas, además de que acorde con los precedentes SUP-REP-153/2017 y acumulado se establece que la propaganda puede darse a través de cualquier modalidad de comunicación para su difusión.
38. **9.** Que los actores no hicieron pronunciamiento o solicitud de revisión sobre la incidencia de la conducta en el proceso electoral, y sin embargo, se analizó.
39. **10.** Que le agravia que la responsable pretenda justificar la permanencia de las publicaciones con el pretexto de tutelar el derecho de expresión e información, puesto que la medida cautelar no tiene este cometido y el gobernador no tiene derecho a transgredir normas constitucionales y legales.
40. **11.** Que no es correcto que el tribunal afirme que al no aspirar el denunciado a un cargo de elección popular no pueda cometer propaganda personalizada.



41. **12.** Que la sentencia atendió cuestiones de fondo, pues estas son propias de la resolución que determine si hubo infracción y el estudio es inoportuno.
42. Lo anterior, ya que la consideración del tribunal de falta de exhaustividad es propia del fondo de la controversia que declara la existencia o no de la infracción.
43. Que no se inadvierte que el tribunal en varias oportunidades diga que no juzga sobre el fondo, sin embargo sí lo hace.

VII. ESTUDIO DE FONDO

44. Se estiman sustancialmente fundados los reproches, sobre todo el que atañe a que el tribunal local revocó las medidas cautelares con un estudio de fondo de la controversia.
45. Para demostrar lo anterior es necesario recordar a grandes rasgos lo siguiente:
 46. **1.** El denunciante, instó por la posible comisión de propaganda personalizada de un servidor público.
 47. Para ello, estimó que diversas fotografías alojadas en la red social Facebook —FB— podrían constituir una infracción al numeral 134 en sus apartados séptimo y octavo.
 48. **2.** Al avocarse la Comisión de Quejas y Denuncias —CQyD— ponderó los medios de prueba existentes, los vínculos a la web y las fotos que en ellos se encontraban, —véase fojas que van de la 15 a la 28 de las medidas cautelares—.

49. **3.** Con lo anterior, obtuvo las siguientes conclusiones preliminares:

SÉPTIMO: CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios señalados, se desprende lo siguiente:

TREINTA Y DOS
SECRETARÍA

- Es un hecho público y notorio que Jaime Bonilla Valdez, actualmente tiene el carácter de Gobernador del Estado de Baja California, lo cual se puede corroborar con el Bando Solemne publicado en el Periódico Oficial del Estado CXXVII, Nú. 54, índice, página 3, de ocho de noviembre de dos mil diecinueve.
 - El domingo seis de diciembre de dos mil veinte, Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California celebró sesión pública en la que se dio inicio de manera oficial al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el que se habrá de renovar la Gubernatura del Estado, cinco presidencias Municipales y el Congreso local.
 - Esta autoridad verificó las diez imágenes insertadas en el escrito de denuncia las cuales concuerdan con las ligas electrónicas señaladas en el escrito de denuncia, tal y como se observa en las actas circunstanciadas.
 - Derivado del contenido de las ligas electrónicas presentadas por el denunciante esta Unidad advierte que, dentro de ellas, se observó la imagen y nombre de Jaime Bonilla Valdez, Gobernador del estado de Baja California.
-
- En estas publicaciones se resaltan los resultados obtenidos durante el periodo denunciado el cual comprende de veintiséis de enero a siete de febrero.
 - Uso reiterativo del hashtag #Noparamos.
 - Con la incorporación del material legal agregado en esta denuncia, se confirma que dicha red social es propiedad del Gobernador del Estado de Baja California, Jaime Bonilla Valdez, ya que en dicho documento la Secretaría de Comunicación Social de Baja California acepta que ese departamento es el encargado del manejo y las publicaciones que de ella emánen.

50. **4.** En lo que interesa, luego desestimó las cuestiones de fondo, considerando NOVENO que obra a fojas 32 de las medidas cautelares.

51. **5.** Sin embargo, en el relativo “DÉCIMO, ESTUDIO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES” concluyó lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

En el caso que nos ocupa, el denunciante se limita a solicitar de manera genérica el retiro de todas las publicaciones similares a las denunciadas, que se encuentren dentro de la red social Facebook de Jaime Bonilla Valdez sin precisar si con su permanencia se trasgreden los principios democráticos.

Por lo que, al no contar con elementos objetivos sobre los cuales esta autoridad esté en condiciones de examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, y con ello evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable, es que se actualiza la causal de improcedencia señalada.

DÉCIMO. ESTUDIO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Esta Comisión considera **conceder** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el PAN, en el **punto 1**, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al contenido del material denunciado, se estima que las publicaciones denunciadas pudieran constituir promoción personalizada, lo que a la postre podría vulnerar el principio de imparcialidad y la neutralidad, por las consideraciones siguientes.

En primer lugar, es importante recordar que la promoción personalizada la constituye cualquier publicación o expresión, en la que se haga referencia a **la trayectoria laboral**, antecedentes familiares o sociales, que enfatice los logros obtenidos, se resalten **cualidades personales**; o que se refiera a alguna pretensión personal; 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 algún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno; o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

Al respecto, se debe subrayar que la actividad o el quehacer gubernamental no implica una prohibición absoluta para que los servidores públicos participen en éstas como parte de sus atribuciones legales, ni para que den a conocer las acciones o programas sociales en beneficio de la ciudadanía, siempre y cuando su aparición, participación o injerencia en dichos actos se ajuste a **los límites constitucionales, como es el evitar la promoción personalizada.**

De manera que para que una propaganda sea considerada promoción personalizada se debe de tratar de propaganda gubernamental, es decir, la propaganda difundida por los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno, **debe ser institucional**, en la que





Comisión de Quejas y Denuncias
Acuerdo de medidas cautelares

UOC

IEEBC/UTCE/PES/08/2021

no se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos, de cualquier servidor o servidora pública y que impacte en el proceso electoral.

Es así que, la difusión de propaganda en la que den a conocer las acciones que realiza dentro de su función, encuentra cobertura legal por tratarse de una actividad o acción que como servidor o servidora pública en el marco de sus atribuciones realiza para que la ciudadanía esté enterada de sus acciones realizadas, siempre que no transgreda los límites y parámetros constitucionales, **y que no contenga elementos de promoción personalizada**. Esta última prohibición es aplicable en todo tiempo y en cualquier modalidad de comunicación social utilizada por el ente público, con la finalidad de evitar el realce, distinción y sobrexposición de su figura, que les da el ejercicio de su encargo público.

En el caso en concreto, se advierte que las publicaciones realizadas en la red social Facebook de Jaime Bonilla Valdez, el común denominador es la exaltación y realce del nombre e imagen de Jaime Bonilla Valdez, no así de informar a la ciudadanía como Gobernador del Estado de Baja California.

En ellas se observan elementos que no son compatibles con una propaganda gubernamental, ya que en todas incluye de **manera predominante el nombre e imagen del Gobernador del Estado**, en las cuales se presenta ante la ciudadanía como un servidor público de la manera siguiente:

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

Bajo esta óptica esta Unidad llega la conclusión que las publicaciones referidas no se pueden considerar de carácter informativo o propaganda gubernamental, al no cumplir los requisitos que esta debe de llevar.

Aunque las publicaciones fueron realizadas desde la red social del Gobernador del Estado, misma página que administra, actualiza y publica la Coordinación de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

Comunicación Social del Estado de Baja California, tal como quedó asentado dentro de la incorporación legal del oficio de requerimiento IEEBC/UTCE/70/2021 mismo que obra dentro del expediente IEEBC/UTCE/PES/03/2021, no se considera que sea información de carácter informativa, ya que si bien esta publicada en la red del Gobernador no cumple con los criterios establecidos para aludir que se trata de propaganda gubernamental.

Asimismo, se toma en cuenta que al ser un hecho notorio que Jaime Bonilla Valdez es Gobernador del Estado de Baja California, su estatus de figura pública y como funcionario del más alto nivel del ejecutivo estatal, su actuar conforme al criterio emitido por la SCJN está sujeto a las restricciones previstas en el artículo 134 constitucional, párrafo séptimo, que establece como medios para garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad en la función pública: (i) la utilización imparcial de recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, candidatos independientes o coaliciones y (ii) la prohibición de difundir propaganda personalizada.¹⁶

Aunado a lo anterior, la Sala Superior ha establecido que las restricciones de las personas servidoras públicas, dentro de los procesos electorales tienen como finalidad que, en ejercicio de sus derechos político-electorales, incumplan con sus obligaciones, distraendo el desempeño de sus funciones para realizar prácticas y conductas que impliquen un quebrantamiento a su deber de neutralidad en los comicios electorales.¹⁷

En estas condiciones, bajo la apariencia del buen derecho, las publicaciones denunciadas reflejan que, no se transmiten con el ánimo de comunicar a la ciudadanía el quehacer gubernamental, sino que tienen la intención de enaltecer la figura del servidor público mencionado, al contener elementos que podrían consistir promoción personalizada.

Por consiguiente, al estar en curso el proceso electoral local en que se renovarán la Gubernatura, Municipales y Diputaciones, se considera que la permanencia de la publicidad denunciada pone en riesgo los principios constitucionales que tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas, que a su vez implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, entre la que se encuentra el derecho al voto libre de cualquier presión o influencia indebida.¹⁸

¹⁶ LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. CONCEPTO DE FIGURA PÚBLICA PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL. Tesis: 1a. CLXXIII/2012 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, p. 489.

¹⁷ Así se contempla en el precedente SUP-REP-21/2018.

¹⁸ Sala Superior en la jurisprudencia 5/2016 con el rubro "PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)".

Por lo que, considerando lo anterior esta Comisión señala que, para dictar la procedencia de las medidas cautelares respecto de las publicaciones alojados en Facebook, se acota, bajo la apariencia del buen derecho, al ser una modalidad de propaganda gubernamental, el mensaje que contiene cada enlace reseñado puede vulnerar el principio de equidad en la contienda, así como su permanencia supone un riesgo, dada la naturaleza de la red social, ya que dicho video puede ser compartido y reproducido por el público al que está dirigido, que en términos generales, está encaminado a toda la ciudadanía que cuenta con acceso a internet, previniendo el peligro en la demora, evitar que los actos denunciados continúen llevándose a cabo, en tanto se resuelve el fondo del asunto.

En suma, se destaca que estamos en el desarrollo del proceso un proceso electoral, por lo que podría ocasionar posicionamiento de dicho funcionario o del partido del cual emana, por lo que la permanencia de dicha publicidad podría generar una irreparabilidad en el principio de equidad y, por último, en atención a que las medidas cautelares constituyen una resolución provisional, resultan idóneas y proporcionales.

Para ello, es importante destacar la tesis XXII/2019 emitida por la Sala Superior, de rubro "MEDIDAS CAUTELARES. PARA INHIBIR LA CONDUCTA INFRACTORA EN SU INTEGRALIDAD LA AUTORIDAD PUEDE ORDENAR EL RETIRO DE TODA LA PUBLICIDAD RELACIONADA, SI ELLO NO GENERA CARGAS EXCESIVAS"¹⁹, criterio que señala las medidas cautelares deben obedecer a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir, deben perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido; ser necesarias, esto es, suficientes para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para la y el gobernado; y, estar justificada en razones constitucionales.

Finalmente, cabe señalar que lo expuesto, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, ya que, si bien, en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado conceder la adopción de las medidas cautelares solicitadas, ello no condiciona la determinación que la autoridad competente emita en relación con el fondo del asunto.

¹⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, página 43.

52. Estas consideraciones fueron impugnadas por el Subsecretario Jurídico del Estado en representación del Gobernador y por el Coordinador de Comunicación Social.
53. Los recurrentes medularmente sostuvieron:
54. Un incorrecto análisis de la conducta, incompleta motivación, indebida interpretación del artículo 134 párrafos séptimo y octavo, y 342,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

fracciones II, III Y IV de la Ley Electoral, al realizar desatinadas interpretaciones del principio de neutralidad e imparcialidad.

55. Posteriormente, controvierte las afirmaciones sobre las medidas cautelares —véase fojas que van de la 12 a 16 del acto controvertido—
.
56. Con lo expuesto, el tribunal local consideró que el acto reclamado no estaba debidamente fundado y motivado, por lo que fue revocado.
57. Para ello, revisó el acto, sus consecuencias y su proporcionalidad, calificó su idoneidad y la actualización de la promoción personalizada a la luz de sus tres elementos —personal, temporal y objetivo, para establecer que no existía en el caso concreto.
58. Por el contrario, vistos los argumentos que se utilizaron para la revocación se puede advertir que la reversión de las medidas cautelares se hizo analizando cuestiones de fondo de la controversia, algo que no es factible en esta etapa del proceso.
59. En efecto, el juzgador local acogió temas de fondo pues en su resolución, ya se pronunció sobre que la promoción aborda primordialmente las acciones de gobierno y no cuestiones electorales o encaminada a desequilibrar la contienda —véase párrafo tres página 37 de la resolución—

Que la conducta no implica un nivel de riesgo o afectación a los principios rectores en materia electoral. — véase párrafo cuatro página 37 de la resolución—

Que es un instrumento para la rendición de cuentas del gobierno frente al derecho de la ciudadanía de estar informado. —véase párrafo cinco página 37 de la resolución—

Que presenta elementos diferentes a los parámetros tradicionales aplicables a la comunicación social, y desarrolló el porqué de ello. — véase párrafo seis página 37 de la resolución—

Que el mecanismo también resulta sustancialmente distinto al transmitirse vía redes sociales y accesibles, pues informa a la ciudadanía sobre hechos acontecidos en esta entidad federativa, de tal suerte que puede considerarse como un mecanismo utilizado por el ejecutivo estatal para comunicarse con la ciudadanía; resultando las características del formato sean distintas a las que se desprenden de los medios de propaganda institucional tradicionales. —véase párrafo dos página 38 de la resolución—

Que la responsable omitió realizar una ponderación de los derechos en juego, tomando en consideración que el Gobernador expone, entre otras actividades, diversas acciones de su gobierno. —véase párrafo tres página 38 de la resolución—

Que las medidas cautelares concedidas por la autoridad responsable, impide el desarrollo de los derechos fundamentales de acceso a la información, por cualquier medio, bajo la amenaza de que cualquier publicación en la que aparezca el nombre e imagen del Gobernador del Estado o el cumplimiento de una promesa o compromiso de campaña pueda considerarse promoción personalizada. —véase párrafo cuatro página 38 de la resolución—

60. Ahora, luego de estas determinaciones, analizó los elementos que pueden configurar la conducta en el fondo y que se ha sostenido no puede efectuarse en esta etapa procesal a saber:

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

Resultando errado el análisis preliminar de la responsable, puesto que las publicaciones denunciadas en las que aparece el Gobernador del



Estado, en un examen apriorístico, en forma alguna se advierte que atentó a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, los cuales implican una abstención de promover o influir, de cualquier forma, en el voto **a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato**, o la abstención de votar, y al no obrar en autos que tenga la calidad de aspirante, precandidato o candidato o sujeto involucrado en la temporalidad de los eventos denunciados, ni al momento del otorgamiento de la medida cautelar recién iniciado el proceso electoral.

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

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

61. Seguidamente, el tribunal local, luego de su indagatoria y de su proceso argumentativo, concluye la revocación de las medidas realizando un análisis de fondo de la controversia planteada.
62. En otras palabras, con las consideraciones hechas, no solo debatió las medidas, anteló que el acto no es una violación a la norma como se sostenía en la denuncia, véase el siguiente inserto:

Con base en estas consideraciones, desde una óptica preliminar propia del dictado de medidas cautelares, **se considera que la publicidad materia de juicio, no contienen elementos que pudieran constituir promoción personalizada del servidor público denunciado, al no advertirse que estén relacionadas con su participación para acceder a la renovación o contender a algún cargo partidista o de elección**

popular o cualquier referencia al proceso electoral de tal suerte que, permita presumirse que la exposición fue ilícita.

63. Lo anterior, riñe no solo con la etapa procesal que se está llevando a cabo, ya que la CQyD, con los datos preliminares que allegaron en la denuncia y el soporte probatorio, determinó una medida preventiva —cautelar— con la intención que no se causara mayor lesión a la prerrogativa constitucional y legal en pugna.
64. Esto implica, que jamás un estudio preventivo o que pretende evitar un daño mayor, tenga la cualidad o característica necesaria para resolver la controversia en lo sustancial según se evoca en la jurisprudencia 14/2015 que expone:

MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. **Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración.** Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.¹⁰

65. Aunado, es relevante tener en cuenta, que la CQyD, solamente efectuó un proceso previo con diligencias preliminares para adoptar las medidas cautelares, situación que también refleja la tesis XXXVII/2015¹¹, que expone:

MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, 39 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se concluye que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral **está facultada para realizar diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados que hagan procedente la adopción de una medida cautelar.** Tales diligencias deben comprender las propuestas por el denunciante y aquellas que estime necesarias la Unidad Técnica, siempre y cuando, los plazos para su desahogo permitan que se tomen en consideración al resolver la medida precautoria solicitada.

66. De igual manera, es destacable, que incluso el tribunal agotó la jurisprudencia 12/205 de rubro **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.”** que fija los parámetros de estudio para determinar si se actualiza la propaganda personalizada.

¹⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

¹¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 96 y 97.

67. Por todo narrado, se reitera que no es el momento procesal adecuado para ello, pues se están revisando medidas del tipo cautelar que tienen un origen, desarrollo y cometido preventivo y no definitivo como lo es el estudio de fondo del caso.
68. En conclusión, luego de analizar los argumentos y sobre todo las conclusiones a las que llegó el tribunal estatal, se puede afirmar, que revisó la controversia en lo sustancial y ponderó los elementos de la conducta para revocar las medidas cautelares.
69. Por tanto, se deberá revocar la resolución del tribunal local que revirtió las medidas cautelares emitidas por la CQyD y con ello, mantener la determinación del instituto sobre las fotografías que obran en FB.
70. De igual manera, se hace patente que, por requerimientos de cinco de mayo al Tribunal Local y al Instituto Estatal, se pudo determinar que a la fecha de las respuestas no se había resuelto la controversia en el fondo, pues el tribunal estatal regresó la indagatoria para una instrucción adecuada.

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia controvertida, para los efectos que se precisan en esta ejecutoria.

Notifíquese, en términos de ley, a las partes y a los demás interesados; y en su oportunidad, devuélvase las constancias a la autoridad responsable, y posterior a ello, archívese el asunto como concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos certifica la votación obtenida; asimismo, autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto, así como el transitorio segundo, del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.