



**Procedimiento Sancionador Ordinario
IEEBC/UTCE/PSO/21/2021**

Parte Denunciante: Partido
Revolucionario Institucional

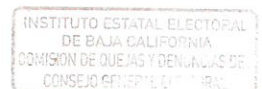
Parte Denunciada: María Guadalupe Mora
Quiñonez, otrora Presidenta Municipal del
XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja
California y partido político Morena.

RESOLUCIÓN 02/2022

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5, Apartado B, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 7, 8, 33, 35; 36, fracción III, incisos a) y b); 45, fracción VI, 46, fracción XXIV; 57, fracción I; 354; 359 fracciones I, II y III; 364, 365, 366, 368; 370 y 371, de la Ley Electoral del Estado de Baja California; 4, 23, 34, numeral 1, inciso a) y 57, numeral 1, inciso I), del Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral; 7, numeral 1, fracciones I, II y III; 49, 50, 51 y 52 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California; se determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en **promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y culpa invigilando**, al tenor de los siguientes antecedentes, considerandos y puntos resolutivos.

GLOSARIO

Comisión:	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley de Comunicación:	Ley General de Comunicación Social
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Ley de Partidos:	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos



Lineamientos:	Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Reglamento Interior:	Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la primera circunscripción con sede en Guadalajara, Jalisco
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
Unidad:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California

ANTECEDENTES:

1. Denuncia. El dos de noviembre¹, se recibió en la Unidad el escrito de queja promovida por el **PRI**, en contra de **María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California** y de **Morena** por *culpa in vigilando*, derivado de que el veintiséis de septiembre en las instalaciones del citado Ayuntamiento de Mexicali, la entonces Presidenta develó una placa alusiva al denominado “Lunes Negro”, en la que se advierte su nombre y cargo, lo que, a su juicio, constituye promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, en contravención a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución federal.

2. Radicación. Habiendo recibido la queja en comento, se formó y registró bajo el expediente **IEEBC/UTCE/PSO/21/2021**.

3. Investigación respecto de la existencia de los hechos denunciados. En ejercicio de la facultad de investigación de la cual inviste la ley a la Unidad, se realizaron las actuaciones siguientes, a efecto de constatar la existencia y participación en los hechos denunciados:

Acuerdo de radicación del dos de noviembre:

¹ La fecha corresponde al año dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS
CONSEJO GENERAL ELECTORAL

- Diligencia de verificación de las ligas electrónicas insertas en el escrito de denuncia, contenida en el acta IEEBC/SE/OE/AC685/02-11-2021, en la cual se registra las imágenes y videos contenidos en dichas ligas.
- Diligencia de verificación in situ de la placa ubicada a las afueras del Palacio Municipal de Mexicali, en Calzada Independencia número 998, Centro Cívico y comercial de la ciudad, contenida en el acta IEEBC/SE/OE/AC687/03-11-2021.
- Incorporación legal de los *Formatos de manifestación de aceptación para el uso de correo electrónico para notificaciones* suscritos por las representaciones del PRI y de Morena
- Incorporación legal de copia certificada del punto de acuerdo IEEBC-CG-PA121-2021, aprobado por el Consejo General Electoral en la Sexagésima Segunda Sesión Extraordinaria del primero de octubre del presente año, mediante el cual DETERMINA EL PRIMER PERIODO VACACIONAL, ASÍ COMO LOS DÍAS DE DESCANSO OBLIGATORIO DEL AÑO 2021, PARA LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA.
- Requerimiento de información a la Titular de la Secretaría Municipal del XXIV Ayuntamiento de Mexicali, Baja California mediante el oficio IEEBC/UTCE/4150/2021, en el cual se solicita la siguiente información:
 - a) Remita la solicitud o escrito que obre en sus archivos, por medio del cual se ordenó a la Oficialía Mayor, en específico al Área de Mantenimiento o al área correspondiente donde obre toda la información referente a la construcción de la estructura que se encuentra a las afueras del palacio municipal donde yace la placa alusiva al “Lunes Negro”.
 - b) Remita copia de la orden de elaboración, así como los contratos, facturas y demás documentos relativos al gasto ejercido para la construcción y colocación de la placa alusiva al “Lunes Negro”.
 - c) Señale el domicilio que obre en sus archivos de María Guadalupe Mora Quiñonez, quien fuera presidenta Municipal Suplente del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

Acuerdo de admisión del tres de diciembre:

- Se admitió la denuncia presentada por el PRI en contra de María Guadalupe Mora Quiñonez, en su carácter de Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, así como de Morena, por las posibles infracciones consisten en promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134,

de la Constitución federal, y su correlativo el artículo 342, fracción IV de la Ley Electoral, así como en contra de Morena por *culpa invigilando*.

- Se ordenó elaborar el proyecto de acuerdo que resuelve la solicitud de medidas cautelares formuladas por la parte denunciante.

4. Medidas cautelares. El cinco de noviembre la Comisión aprobó por unanimidad el punto de acuerdo que resuelve la solicitud de medidas cautelares formuladas por el PRI, determinando por una parte su improcedencia y por otra negando dichas medidas.

5. Acuerdo de recepción de documentos. Mediante acuerdo del cinco de noviembre, se recibió escrito signado por Daniel Humberto Valenzuela Alcocer, Secretario del XXIV del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, mediante el cual da respuesta a lo solicitado mediante oficio IEEBC/UTCE/4150/2021.

6. Emplazamiento. Mediante acuerdo del veintinueve de noviembre, se ordenó el emplazamiento de la parte denunciada, concediéndole cinco días hábiles para contestar la denuncia presentada en su contra, lo cual fue hecho de su conocimiento mediante los oficios y fechas que se señalan a continuación:

Oficio	Fecha	Nombre
IEEBC/UTCE/4354/2021	29/noviembre/2021	María Guadalupe Mora Quiñonez
IEEBC/UTCE/4355/2021	29/noviembre/2021	Morena

7. Contestación. La parte denunciada presentó contestación a la denuncia, de la siguiente manera:

- Escrito signado por Francisco Javier Tenorio Andújar, representante de Morena, recibido el seis de diciembre, mediante el cual objeta las pruebas de la parte denunciante y ofrece como pruebas las siguientes:
 - a) Presuncional en su doble aspecto legal y humana
 - b) Instrumental de actuaciones.
- Escrito signado por María Guadalupe Mora Quiñonez, recibido el nueve de diciembre, mediante el cual solicita el desechamiento del procedimiento por ser notoriamente frívolo e improcedente en virtud de que los hechos no constituyen una violación a las leyes electorales, objetando las pruebas presentadas por el denunciante, en cuanto a su alcance y valor probatorio y finalmente ofrece como pruebas las siguientes:



- a) Documental. Consistente en copia de credencial de elector de la denunciada.
- b) Presuncional en su doble aspecto legal y humana
- c) Instrumental de actuaciones.

Por lo que, mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós se tuvo contestando la denuncia a María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal de Mexicali del XXIII Ayuntamiento y Morena.

8. Admisión y desahogo de pruebas. En el acuerdo a que hace referencia el punto que antecede, la Unidad se pronunció sobre la admisión de las pruebas y ordenó su desahogo, en conjunto con los medios de convicción allegados durante la investigación.

9. Alegatos. Mediante acuerdo de fecha veintiocho de enero de dos mil veintidós, se dio vista a las partes para que en un plazo no mayor a cinco días hábiles presentaran por escrito en vía de alegatos lo que a su derecho convenga, de conformidad con el artículo 368, fracción IV de la Ley Electoral y 48 del Reglamento de Quejas, sin que a la fecha se hubiese recibido escrito alguno.

10. Cierre de instrucción y remisión del proyecto de resolución. Al no existir más diligencias por desahogar en el procedimiento, la Unidad declaró el cierre de instrucción en términos de la fracción V del artículo 368 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, por lo que el tres de marzo de dos mil veintidós remitió a la Comisión, el proyecto de resolución que nos ocupa, a través del oficio IEEBC/UTCE/323/2022.

11. Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias. El cuatro de marzo de dos mil veintidós, la Comisión celebró sesión de dictaminación con el objeto de analizar la resolución que nos ocupa, sesión a la que asistieron, por la Comisión, Olga Viridiana Maciel Sánchez, Abel Alfredo Muñoz Pedraza y Javier Bielma Sánchez; la Secretaria Técnica Karla Pastrana Sánchez; de igual forma asistieron la Consejera Guadalupe Flores Meza y el Secretario Ejecutivo Raúl Guzmán Gómez, así como Joel Abraham Blas Ramos, representante del PRI.

En el desahogo de la sesión y una vez que fue suficientemente discutido el proyecto de resolución se sometió a votación de los integrantes de la Comisión, quienes determinaron aprobarlo por unanimidad, así como remitir al Consejo General, el proyecto de resolución para su estudio y votación, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 370 de la Ley Electoral.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. COMPETENCIA

Esta autoridad electoral es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios conforme a lo dispuesto en los artículos 45, fracción VI, 46, fracción XXIV; 57, fracción I; 354; 359 fracciones I, II y III; 364, 365, 366, 368; 370 y 371, de la Ley Electoral; 4, 23, 34, numeral 1, inciso a) y 57, numeral 1, inciso I), del Reglamento Interior; 7, numeral 1, fracciones I, II y III; 49, 50, 51 y 52 del Reglamento de Quejas.

En el caso, se actualiza la competencia formal y material de esta autoridad para conocer del presente procedimiento iniciado con motivo de la denuncia de hechos presuntamente violatorios de lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, y su correlativo el artículo 342, fracción IV de la Ley Electoral, atribuibles a María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, por el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, así como a Morena, por *culpa invigilando*.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio sostenido la Sala Superior, en la jurisprudencia 3/11 de rubro: "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL".

SEGUNDO. CUESTIÓN PREVIA. MEDIDAS SANITARIAS

En apego a las medidas establecidas con motivo de la Pandemia originada por el virus COVID-19, se aprobó el Punto de Acuerdo IEEBC-CG-PA06-2020, por el que se "AUTORIZA LA CELEBRACIÓN, A TRAVÉS DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS, DE SESIONES VIRTUALES O A DISTANCIA DEL CONSEJO GENERAL Y DE LOS DEMÁS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA, CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR LA PANDEMIA GENERADA POR EL CORONAVIRUS COVID 19".

En ese sentido, a efecto de regular el desarrollo y logística del uso de herramientas tecnológicas para la celebración de sesiones, es que el once de enero se aprobó el Dictamen treinta por el que se emitieron los "LINEAMIENTOS PARA REGULAR LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE SESIONES VIRTUALES O A DISTANCIA DEL CONSEJO GENERAL ELECTORAL Y DEMÁS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA", de conformidad con lo

dispuesto en los artículos 25, numerales 1 y 3, inciso d), y 30, numeral 1, inciso f), del Reglamento Interior.

TERCERO. PROCEDENCIA.

Por ser su examen preferente y de orden público, se analizará la causal de sobreseimiento hecha valer por la parte denunciada, María Guadalupe Mora Quiñonez, en su escrito de contestación al emplazamiento, quien solicita el desechamiento del procedimiento, por ser notoriamente frívolo e improcedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 367, fracción I, incisos c) y d) de la Ley Electoral y su correlativo el artículo 44, numeral 1, fracciones III y IV, del Reglamento de Quejas, pues desde su perspectiva, los hechos no constituyen una violación a las leyes electorales.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 353 de la Ley Electoral, las denuncias frívolas son aquellas que formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho; que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad; que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, o que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

En ese sentido, esta autoridad advierte que la causal de improcedencia hecha valer es **inatendible e improcedente** ya que el procedimiento que nos ocupa no versa sobre hechos inexistentes, ni se fundamenta en notas de opinión periodística, sino que se denuncia la probable realización de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, y obran los medios de prueba necesarios para determinar si lo denunciado constituye o no las infracciones denunciadas.

Cabe señalar que, la Unidad llevó a cabo un análisis del escrito de denuncia, lo que quedó asentado en los acuerdos de radicación y admisión respectivos, con el fin de garantizar que cumplieran con los requisitos de procedibilidad que señala el artículo 366 de la Ley Electoral.

CUARTO. FIJACIÓN DE LA LITIS

A) HECHOS DENUNCIADOS



Del escrito de denuncia se advierte que el PRI, reclama a María Guadalupe Quiñonez Mora, otrora Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, la ubicación en las instalaciones del citado Ayuntamiento, de una placa alusiva a lo que denominó “*Lunes Negro*”, en la que se advierte su nombre y cargo lo que desde su perspectiva transgrede lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo y octavo Constitución federal, de tal modo que existe responsabilidad de Morena por *culpa in vigilando*.

B) EXCEPCIONES Y DEFENSAS

María Guadalupe Mora Quiñonez, al dar contestación al emplazamiento, indicó que se actualiza **la causal de improcedencia o sobreseimiento** del procedimiento, por ser notoriamente frívolo e improcedente, de conformidad con las causales previstas en los artículos 364; 367, fracción I, incisos c) y d) de la Ley Electoral, al considerar que los hechos no constituyen una violación a las leyes electorales.

Asimismo, refirió la **inexistencia de los hechos denunciados**, dado que no se encuentran soportados en medios de prueba idóneos para acreditar la acusación, además de que la narrativa vertida por la parte quejosa, en todo momento es vaga, imprecisa y genérica, puesto que no se expresan las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los actos denunciados.

Por otra parte, **objeta las pruebas** en cuanto a su alcance y valor probatorio, en razón de que las pruebas técnicas consistentes en videos de entrevistas señaladas de ninguna manera encuadran en los supuestos de violencia política en razón de género, sino que en todo caso es la apreciación personal del denunciante.

Esto porque para acreditar los hechos que se denuncian no se adjuntaron medios de convicción. Además de que, los hechos denunciados no encuadran en el supuesto de propaganda, en términos de los párrafos 7 y 8 del artículo 134 de la Constitución federal.

Por último, hace valer los principios “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, “*in dubio pro reo*” y “*non bis in idem*”.

Por su parte, **Morena**, al dar contestación al emplazamiento, señaló lo siguiente:

Que el denunciante realiza afirmaciones genéricas, sin sustento alguno, y que omite establecer conducta que atribuya al partido, constriñéndose únicamente a señalar hechos que forman parte del engranaje municipal con el cargo que en su momento ostentó Guadalupe Mora Quiñonez, dejando de lado que Morena, no tuvo ni tiene injerencia alguna en los actos que ella realizó con motivo de su encargo ya que fueron por decisiones propias en las que el partido no tuvo ninguna injerencia, de igual

manera señala que el partido no indica a persona alguna el cómo conducirse o que acciones deben realizar con motivo del encargo en el Ayuntamiento de Mexicali, ya que esa es una cuestión personal fuera del alcance de Morena.

Continua manifestando, que si bien los servidores públicos tienen empatía para las políticas de Morena, a quienes se dirigen lo hacen en lo personal y sin la representación de Morena y si bien son postulados por dicho partido, también lo es que el instituto político no les marca pauta para que digan tal o cual cosa, o que realicen tal o cual acción, por ello las consideraciones referidas en los hechos denunciados deben ser inatendibles, porque se trata de hechos realizados por una persona física y no aporta prueba alguna para acreditar que Morena le haya precisado al funcionariado que haga o exprese de tal o cual manera, de tal suerte que los actos denunciados no forman parte de lo ordenado, dicho o sugerido por el partido, por ello esos actos en forma alguna pueden ser considerados actos fuera de ley por parte de Morena.

Asimismo, señala que es aplicable a su favor, los principios *lus puniendi* y de presunción de inocencia, desarrollados por el derecho penal, indicando que a partir de los hechos denunciados y los elementos de prueba aportados y recabados por la autoridad administrativa electoral, no se encuentra demostrada responsabilidad alguna por parte de Morena, en los hechos que se le imputan por *culpa in vigilando*, por lo que del examen de las constancias que integran el expediente es de concluir que debe prevalecer el principio de presunción de inocencia.

Por otra parte, manifiesta que en el caso concreto, se atribuye responsabilidad a Morena, a partir de la sola circunstancia de que la denunciada es afiliada a ese partido, sin que se argumente y demuestre que el partido político, hubiese tenido algo que ver en su argumentación, dichos, elaboración, contratación, colocación o distribución de los actos realizados por la denunciada.

Además, para acreditar los hechos objeto de la queja, solo hace valer una fe de hechos, la cual por sí sola, no es apta para acreditar falta alguna ni demostrativas de responsabilidad de Morena. Por eso estima que, el quejoso no logra acreditar las aseveraciones contenidas en su escrito de queja, ni tampoco logra demostrar sus pretensiones, aun y cuando es criterio reiterado por los tribunales electorales, que el denunciante tiene la carga de la prueba.

Indica que de la lectura que se realiza a la queja presentada por el denunciante y de las pruebas que acompaña, se desprende que pretende se atribuya responsabilidad a un partido derivado de conductas atribuidas como violatorias del derecho procesal

electoral. En ese sentido, aún en el supuesto sin conceder que el referido servidor público sea militante de Morena, no puede pasar responsabilidad a su representado, por conductas que pudiesen resultar en su calidad individual habida cuenta que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza.

Además, estima que del material probatorio que obra en autos no se encuentran indicios que permita concluir que en la realización de los actos denunciados, se utilizaran recursos públicos, más aún que se hayan utilizado recursos de Morena.

Finalmente, **objeta todas y cada una de las pruebas** proporcionadas por el quejoso, así como aquellas recabadas por la autoridad, en cuanto a su alcance y valor probatorio que la quejosa pretende, toda vez que, de las probanzas aportadas y las desahogadas por la autoridad sustanciadora, no se acreditan de alguna manera las supuestas infracciones a la normatividad aducidas por el quejoso.

Esto, porque los elementos probatorios ofrecidos, aportados y los recabados son insuficientes para demostrar plenamente la existencia de falta alguna, siendo que únicamente constituyen elementos tendentes a la realización de actos de gobierno, obligación de su encargo cuyo contenido en modo alguno infringe la normativa electoral.

QUINTO. ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN

Promoción personalizada

De los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución federal, y 342, fracción IV de la Ley Electoral, se desprende que los elementos de la infracción en análisis son:

- a) Que se trate de propaganda gubernamental, es decir, la propaganda difundida por los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social.
- b) Que en dicha propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- c) Que impacte en el proceso electoral.

Como se observa de tales elementos, la infracción se actualiza con independencia de que haya sido contratada o difundida por parte de los sujetos definidos en la citada normativa, es decir, por instituciones públicas, o bien, por particulares.²

Esto es, la infracción en estudio es independiente a la relativa al uso de recursos

² SRE-PSC-265/2018.



públicos previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal, puesto que no necesariamente debe provenir o estar financiada por un ente público, pues de estimar sujeta su configuración a esta exigencia se harían nugatorias las normas constitucionales y legales que establecen dicha prohibición.³

Para este caso, el INE emitió el acuerdo identificado como INE/CG694/2020⁴, mediante el emite los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral durante el proceso electoral federal concurrente con los locales ordinarios 2020-2021, en cuyo punto séptimo, regula la actuación de las y los servidores públicos, que a la letra dice:

Séptimo. De los servidores públicos

Las y los servidores públicos aspirantes, deberán abstenerse de realizar cualquier acción a través de la cual se difunda propaganda en la que se promueva su nombre, voz o imagen, bajo cualquier medio o modalidad de comunicación.

En aquellos casos en que la legislación respectiva expresamente imponga la obligación de rendir los informes de labores en una fecha, plazo o término determinado, la difusión respectiva deberá atender a las restricciones señaladas en el párrafo anterior, además de ajustarse, en lo conducente, a lo que establece el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, de manera que se deberá realizar con estricto apego a la normatividad aplicable y en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales.

Los informes de gestión de los grupos parlamentarios deberán de presentarse una sola vez en el año calendario, dentro de un periodo de inmediatez razonable a la conclusión del año legislativo que se informa y no podrán rendirse ni difundirse de manera escalonada o secuencial, ni tener fines electorales. Se presumirá que tienen fines electorales si se difunden una vez iniciado el Proceso Electoral y se incluye el emblema o cualquier referencia a un partido político.

En cualquier caso, los informes de labores deberán ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública en el período respecto del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la

³ Criterio sostenido en el juicio SG-JE-11/2019, así como SUP-REP-622/2018, SUP-REP-156/2016 y SUP-RAP-588/2011.

⁴ Visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116224/CGex202012-21-rp-10.pdf>

ciudadanía.

En ningún caso las y los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos en el Proceso Electoral Federal o local, podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales. Tampoco podrán realizar eventos masivos de difusión de logros o inauguración de obras, una vez iniciadas las precampañas electorales.

Los servidores públicos deberán abstenerse en el ejercicio de sus funciones, de realizar acciones o expresiones que impliquen apoyo o promoción de terceros aspirantes.

Tratándose de procesos internos de selección de candidaturas de partidos políticos, las y los servidores públicos que estén participando en ellos podrán difundir propaganda, así como realizar actos proselitistas dirigidos exclusivamente a las y los militantes o simpatizantes del instituto político; es decir, se deben realizar sin hacer llamados a la ciudadanía en general. De igual forma, los informes de labores o de gestión que se realicen en esta etapa, deberán cumplir con las reglas establecidas previamente.

La realización de conductas contrarias a lo previsto en los párrafos anteriores, se presumirán como constitutivas de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso. Con independencia de lo anterior, se contabilizarán para efectos de los topes de gastos correspondientes.

La propaganda gubernamental difundida deberá tener carácter institucional y fines informativos educativos o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

De igual forma, deberá abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno. No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular. Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.

La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

En caso de difusión de propaganda gubernamental que beneficie a un partido

político, en los términos de los presentes Lineamientos, o por guardar identidad con la emitida por el partido, la misma también se contabilizará para efectos de los topes de gasto correspondientes.

Propaganda Gubernamental

Se entiende por propaganda gubernamental los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.⁵

Es de precisarse que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación con cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad –artículo 21 de la Ley de Comunicación-.

No obstante, como excepción se encuentran: I. Las campañas de información de las autoridades electorales; II. Las relativas a servicios educativos y de salud; III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del INE, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse. Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales.

La exposición de motivos de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que dio origen a la Ley de Comunicación, estableció que el referido párrafo 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.

Para ello se establece que “esa propaganda”, no podrá incluir, nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor

⁵ De acuerdo con el criterio sostenido por la Sala Superior, entre otros, en el SUP-RAP-360/2012, SUP-RAP-74/2011, SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-176/2018,

público.⁶

De los artículos 1, 2, 3, 4, fracción I y 9, fracción I, de la Ley de Comunicación, se puede advertir, que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, se conduzcan con absoluta imparcialidad, en el manejo y aplicación de los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, disponiéndose además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Aunado a lo ya expuesto, se debe precisar la naturaleza jurídica de la propaganda gubernamental, tal y como lo ha sostenido la Sala Superior, es aquella difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, sus alcaldías y 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.

Además, se advierte que se trata de propaganda gubernamental cuando el contenido de algún promocional, 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.

De manera que, el INE fijó los parámetros de actuación de las y los servidores públicos en torno a este proceso electoral concurrente, a efecto de por una parte dar

⁶ Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.

Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Artículo 3.- Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno.

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;

(...)

Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:

I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14;

(...)



continuidad con la labor encomendada, y por otro salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad.

De forma tal que, para garantizar el derecho a la información de la ciudadanía durante el desarrollo del proceso electoral, no es conforme a derecho suspender el funcionamiento o dar de baja las páginas de Internet de instituciones de gobierno, sino que simplemente no deberá vulnerar la normatividad ni los principios que rigen a los procesos electorales.

Difusión de imagen, nombre, voces, entre otros.

La promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor o servidora público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.

Por ende, al establecer el texto constitucional "*bajo cualquier modalidad de comunicación social*" se sigue que la prohibición de referencia, en sí, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social, ya sea visual o auditivamente en: anuncios, espectaculares, cine, lonas, internet, redes sociales, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, pintas de barda, entre otros.

Ahora bien, la Sala Superior ha previsto en la jurisprudencia 12/2015 de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", que los órganos jurisdiccionales, a fin de dilucidar si se actualiza o no la infracción al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, deben considerar los siguientes elementos:

- **Elemento personal.** Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- **Elemento objetivo.** Impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera

efectiva, revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

- **Elemento temporal.** Dicho elemento, puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134, de la Constitución federal, y a su vez, para decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

Cabe precisar que, con relación al elemento **temporal** incluso, se ha razonado que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos con impacto en la materia electoral.

Bajo esa lógica, se ha considerado⁷ que "...el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que sostiene se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas electorales en donde la presunción adquiere aun mayor solidez".

En tal sentido, es procedente analizar la propaganda difundida que cuando contenga elementos característicos de la propaganda gubernamental y pueda constituir promoción personalizada de un determinado servidor o servidora público, con independencia de que haya sido contratada o difundida por parte de los sujetos definidos en la normativa constitucional en estudio o bien, por particulares.

No pasa desapercibido, que el referido artículo 134 penúltimo párrafo de la Constitución federal, contiene dos aspectos, por una parte, el derecho a la información sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información; y por otro lado, el **principio de equidad**, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo del proceso electoral⁸.

De esto se desprende que ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración al mandato constitucional, debe efectuarse un análisis minucioso caso por caso, en el que se tomen en consideración ambos componentes, ponderándolos en forma que ninguno de ellos se vea excluido en detrimento del otro.

⁷ Al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-74/2010.

⁸ Así se establece en el expediente SRE-PSC-2/2016



En efecto, la disposición constitucional no se traduce en una prohibición absoluta para que las y los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición tiene por alcance la prohibición de que traten de valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares.

En la misma sintonía, las y los servidores públicos deberán abstenerse en el ejercicio de sus funciones, de realizar acciones o expresiones que impliquen apoyo o promoción de terceros aspirantes –SÉPTIMO de los Lineamientos–.

Ahora bien, no toda contratación de publicidad en redes sociales, por alguna persona física o moral está exenta de vulnerar la normativa electoral, pues atendiendo a las particularidades de cada caso la autoridad está constreñida a realizar un análisis del material denunciado, cuando existan elementos suficientes para suponer que no se está ante la emisión de un comentario espontáneo, en ejercicio de la libertad de expresión, sino ante la posible contratación de propaganda política o electoral, la cual no puede ser difundida o contratada por persona distinta a los autorizados por la ley electoral, es decir, por sujetos ajenos al proceso comicial.⁹

Tampoco pasa desapercibido que como excepción a la infracción en análisis se encuentra la propaganda realizada en torno al informe de labores que por ley tengan que emitir las y los servidores públicos, la cual se debe circunscribir a un periodo de difusión específico, circunscripción territorial determinada y temporalidad definida en el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, en relación al 14 de la Ley de Comunicación. En ningún caso, la difusión de tales informes podrá tener fines electorales.

Uso de recursos públicos

Del párrafo séptimo, del artículo 134 de la Constitución federal deriva la obligación de quienes se desempeñen como servidores públicos de utilizar los recursos públicos económicos, materiales y humanos, o de cualquier otra índole para no afectar el principio de equidad.

Es decir, este precepto marca la pauta de un esquema normativo que tiene como finalidad evitar el uso parcial de los recursos bajo responsabilidad de los servidores públicos.

⁹ SUP-REP-31/2017

En cuanto a la utilización de los recursos públicos, el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal¹⁰, da la siguiente definición:

Recursos: Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicas con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

Por su parte, el Diccionario Jurídico¹¹ define los **recursos públicos** como:

Medios materiales de los que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, entre los que pueden distinguirse: los bienes dominiales (pertenecientes al dominio público o privado del Estado), los recursos tributarios, los recursos por sanciones patrimoniales, las donaciones o liberalidades, los recursos monetarios y los del crédito público.

A su vez el Diccionario de la Real Academia Española¹², señala lo siguiente:

Recurso:

(...)

6. m. pl. Bienes, medios de subsistencia.

7. m. pl. Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa. Recursos naturales, hidráulicos, forestales, económicos, humanos.

Público, ca:

(...)

3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración. Colegio, hospital público.

De tales definiciones se obtiene que se debe considerar como recursos públicos al conjunto de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos con que cuenta una dependencia, entidad, u organización del Estado, para el cumplimiento de sus fines y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

En ese sentido, atendiendo al principio de neutralidad, que refiere la prohibición para toda autoridad pública o persona que la integra, de interferir en un proceso electoral mediante el apoyo a alguno de los actores políticos contendientes, mediante el uso de

¹⁰ Criterio sustentado por la Sala Especializada, al resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSC94/2016 y SRE-PSC-95/2016 acumulados.

¹¹ Ackerman, Mario E., et al, Diccionario Jurídico, Tomo II, RUBINZAL-CULZONI EDITORES, Argentina, 2012, p. 374.

¹² Consultable en las páginas <https://dle.rae.es/?id=VXlxWFW> y <https://dle.rae.es/?id=UYbbTs8>

programas sociales o recursos públicos, como lo son, entre otros, la propaganda emitida por las instituciones, o bien, en contra de alguno de ellos.

Siendo entonces, los bienes jurídicos que pretenden salvaguardar la disposición constitucional, son: la imparcialidad, la igualdad en el acceso de cargos públicos y la equidad de la contienda.

Acerca de los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos y de equidad en la contienda electoral el INE¹³ destacó tres aspectos:

En primer lugar, la imparcialidad en este ámbito, es decir, la imparcialidad gubernamental, constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los procesos electorales se lleven a cabo con integridad. Es, además, un factor de legitimidad y confianza institucional, en la medida que la actividad gubernamental, su propaganda y el desempeño del funcionariado público no incidan negativamente en las condiciones de la contienda, pues de ello depende, en último análisis, la legitimidad del sistema político en su conjunto.

Se persigue como fin el voto libre y auténtico de la ciudadanía, restringiendo el ámbito de actuación del servicio público a efecto de que el poder público no pueda emplearse para influir en el ánimo de la ciudadanía, siguiendo el modelo de otros países, en los cuales, se prohíbe que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, y también que se apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales para su beneficio electoral. Criterio que ha sido sostenido por la Sala Superior al analizar el modelo constitucional mexicano¹⁴.

En segundo lugar, en el contexto normativo en que aparecen, los principios de imparcialidad y equidad cobran una significación electoral, en cuanto se refieren a la obligación de los sujetos normativos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia electoral entre los contendientes.

En tercer lugar, el principio de imparcialidad supone asumir un compromiso institucional y personal (cultural en sentido amplio) con los valores del sistema

¹³ Criterio sostenido en el acuerdo INE/CG694/2020, RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A EFECTO DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTIENDA ELECTORAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL CONCURRENTES CON LOS LOCALES ORDINARIOS 2020-2021.

¹⁴ Tesis V/2016, de rubro: "PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)."

democrático, por ello, aunque en ocasiones se denomina también principio de “neutralidad”,¹⁵ en estricto sentido, no debiera confundirse con una noción de “neutralidad ideológica”, puesto que la imparcialidad no implica abstenerse de cualquier valoración o asumir una actitud nihilista, sino la necesidad imperiosa de no hacer una indebida utilización de los recursos públicos para aplicarlos en una finalidad electoral.¹⁶

Culpa in vigilando

Los partidos políticos en su calidad de entes de interés público, a los que la propia Constitución ha encomendado el cumplimiento de una función pública, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo –artículo 41 de la Constitución federal-.

En ese orden de ideas, los partidos políticos como personas jurídicas son entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales, a través de personas físicas, por tanto, tienen responsabilidad que los hace acreedores a la imposición de una sanción, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir sus dirigentes, miembros o simpatizantes.

De manera que, el artículo 25, fracción 1, inciso a) de la LGPP en relación al artículo 23 de la Ley de Partidos le impone la obligación a los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

Por lo que, de tal disposición se desprende que los partidos políticos son sujetos de infracción por conductas realizadas por sus dirigentes, entre otros, a nombre de éstos, o bien por la omisión a su deber de cuidado respecto a los actos de sus militantes.

En esa tesitura, respecto a este último supuesto se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir, si se comprobaba un

¹⁵ Cfr. Coello Garcés, Clicerio, “Las excepciones constitucionales a la prohibición de difusión gubernamental en las campañas electorales”, *Derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus constituciones, T. VI-Bis, México, TEPJF-Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 321 y Sánchez Muñoz, Oscar, “El mandato de neutralidad de los poderes públicos en el proceso electoral como proyección del principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales” en AA. VV., *La elección presidencial en México (2012)*. Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF, Carlos Báez y Luis Efrén Ríos (coords.), México, TEPJF, 2014, pp. 163-181.

¹⁶ Vid., Vázquez Rodolfo, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras-Paidós, 2001, pp. 98-9.

nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa.

Por tanto, las infracciones cometidas por sus militantes constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante del partido político, que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

Tales consideraciones fueron el sustento de la Tesis XXXIV/2004, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES".¹⁷

SEXTO. MEDIOS DE PRUEBA Y SU VALORACIÓN

En el presente considerando se analizarán los medios de prueba obrantes en el procedimiento que nos ocupa, como sigue:

Aportadas por la parte denunciante PRI:

1. PRUEBA TÉCNICA. Consistente en el señalamiento que hace la parte denunciante de las siguientes ligas electrónicas de notas periodísticas:
 - o <https://radarbc.com/noticias/Nota/18200/ayuntamiento-devela-placa-contra-la-represion-por-lunes-negro>
 - o <https://podermx.tv/politica-sociedad/2021/09/26/develan-placa-alusiva-al-lunes-negro-en-el-palacio-municipal/>
2. TECNICA. Relativa a las documentales que se deberán solicitar al XXIV Ayuntamiento de Mexicali, que consisten en:
 - i) Solicitud emitida a presidencia municipal hacia la oficialía mayor, particularmente al área de mantenimiento, para la construcción de la estructura que se encuentra afuera del palacio municipal en la ciudad de Mexicali.
 - ii) Copia de la orden de elaboración, contratos, compra, o factura en el cual se compruebe el gasto relativo a la placa alusiva al lunes negro.
3. INSPECCION. La parte denunciante solicita a esta Unidad, certifique la existencia y contenido de las ligas de prensa antes mencionadas; así

¹⁷ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 754 a 756.

como, de la placa ubicada a las afueras del palacio municipal en la ciudad de Mexicali.

4. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. Consistentes en todas las actuaciones que se deriven de esta denuncia y que tienen relación con todos los hechos que se han dejado debidamente precisados.
5. PRESUNCIONAL O CIRCUNSTANCIAL. Consistente en las de tiempo, modo y lugar en que se dieron los hechos, mismas que se relacionan con los hechos descritos en la presente denuncia.

Aportadas por la parte denunciada María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal de Mexicali, Baja California:

- a) Presuncional en su doble aspecto legal y humana
- b) Instrumental de actuaciones

Aportadas por la parte denunciada Morena:

- a) Presuncional en su doble aspecto legal y humana
- b) Instrumental de actuaciones

De la investigación

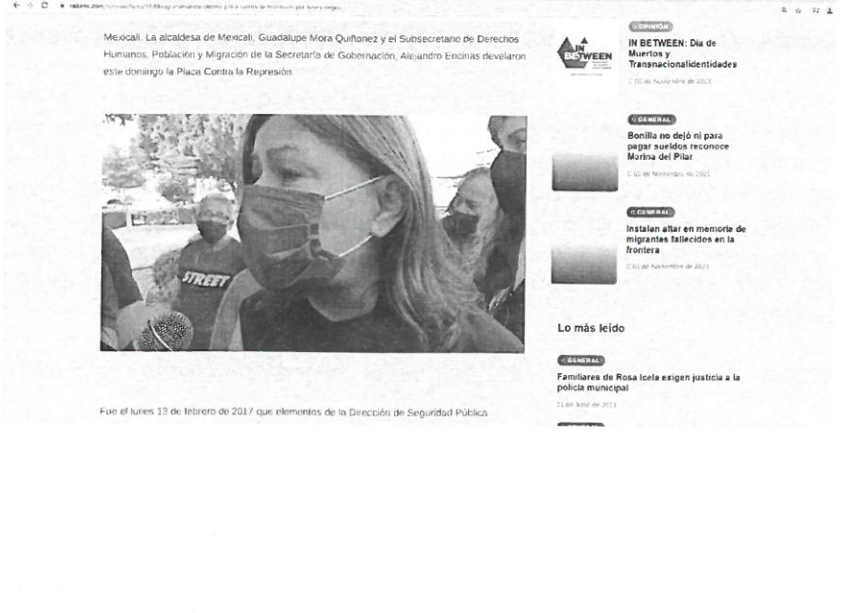

I.- Acta circunstanciada **IEEBC/SE/OE/AC685/02-11-2021** elaborada por la Oficialía electoral de la Unidad, respecto de la existencia y contenido de los hipervínculos de internet señalados en el escrito de denuncia, en la cual se hizo constar lo siguiente:

1.- <https://radarbc.com/noticias/Nota/18200/ayuntamiento-devela-placa-contr-la-represion-por-lunes-negro>, al ingresar advertí se trata de página de noticias "radarbc. AGENCIA INFORMATIVA". En la parte superior observé el logo de la página, así como un banner azul con los apartados: "GENERAL, PROYECTO ERRE, ESPECIALES, OPINIÓN, FRONTERA, AGENDA RADAR y INCLUYENTE". Debajo constaté el encabezado: "Ayuntamiento devela placa contra la represión por Lunes Negro", enseguida se lee la leyenda: "Por Cristián Torres Cruz. 26 de septiembre de 2021". Más abajo se lee la redacción siguiente: "Mexicali. La alcaldesa de Mexicali, Guadalupe Mora Quiñonez y el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas develaron este domingo la Placa Contra la Represión.". Enseguida advertí la reproducción de un video con duración de un minuto y cincuenta y seis segundos, en el que observé le contenido siguiente:

Handwritten initials in blue ink, possibly "KMS" or similar, located on the left margin.



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
CONSEJO GENERAL ELECTORAL

EXTRACTO DEL VIDEO	DESCRIPCIÓN
 <p>Mexicali. La alcaldesa de Mexicali, Guadalupe Mora Quiñonez y el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Enríquez develaron este domingo la Placa Contra la Represión.</p> <p>Fue el lunes 13 de febrero de 2017 que elementos de la Dirección de Seguridad Pública</p>	<p>Se observa a una persona del sexo femenino (1), de tez morena clara, cabello largo castaño, usando cubrebocas guinda, vistiendo una blusa azul, frente a un micrófono y rodeada de indistintas personas.</p>
 <p>Mexicali. La alcaldesa de Mexicali, Guadalupe Mora Quiñonez y el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Enríquez develaron este domingo la Placa Contra la Represión.</p> <p>Fue el lunes 13 de febrero de 2017 que elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali (DSPM) que detuvieron a varios activistas quienes intentaban tomar el</p>	<p>Se observa a la misma persona descrita en la imagen anterior y detrás se divisa una placa negra con leyendas ilegibles.</p>

col

K. J. ...



INSTITUTO ESTADAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS
CONSEJO SEPTORIAL ESTADAL

AUDIO

Voz femenina persona descrita en imagen (1): ...De manera tranquila como ese día nos manifestamos era de manera pacífica, lo recuerdo muy bien. Estábamos afuera de las instalaciones de aquí del ayuntamiento, y creo que este es el mensaje, para que ningún gobierno vuelva a hacer actos de represión en contra de ningún ciudadano.

Voz masculina no identificada: ¿No se está politizando el tema del momento, usted realmente al ser emanada de Morena?

Voz femenina persona descrita en imagen (1): No por favor, primero soy ciudadana mexicana, primero soy un ser humano como todos, y creo que lo mismo le puede pasar a ti y a otro y eso es lo que nosotros siempre vamos a defender. No es politiquería barata, como les he dicho siempre, yo no aplico a esa parte. Yo he dicho muchas veces, a mí la politiquería no me interesa, me interesa realmente la defensa de los derechos humanos, como lo dice la constitución y en primera instancia, así que, de ninguna manera. Esto es política. Ya hay que acostumbrarnos a que ya no deben de politizarse las cosas, que tenemos...

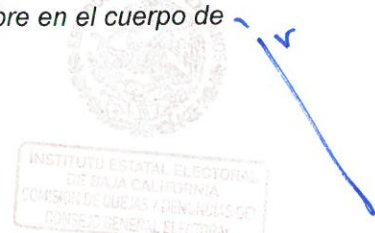
Voz masculina no identificada: Pero hasta es mora... es guinda, el color de morena la placa.

Voz femenina persona descrita en imagen (1): La placa es negra.

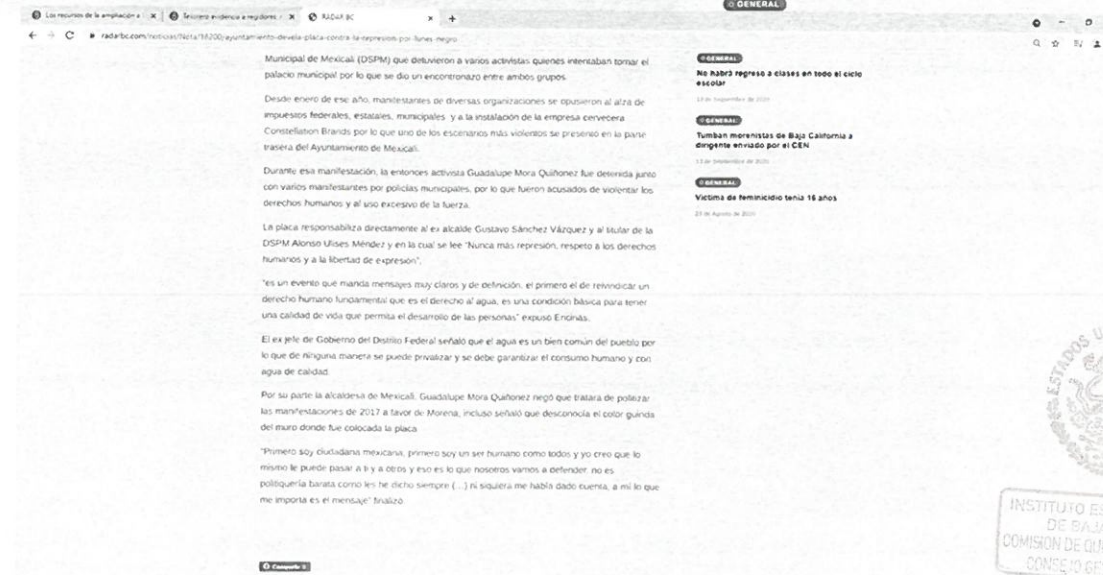
Voz masculina no identificada: Bueno, el muro donde está la placa.

Voz femenina persona descrita en imagen (1): Para mí... ni siquiera supe el tema de que color la iban a pintar. Para mí la hubieran pintado beige, café o negra, no me interesa esa parte. Es más, ni siquiera me había dado cuenta. Si no lo dicen ahorita, te lo juro. A mí lo que me importa es el mensaje que nunca más gobiernos represores, hay que entenderlo, cualquiera de ustedes puede ser factible de que lo hagan, como periodistas lo han hecho, han asesinado periodistas o que los repriman, no vale la pena. Lo importante es esta parte de defender que tiene derecho todo ciudadano, la integridad física, y la capacidad que tiene un gobierno para dialogar.

Continuando desplazando la página hacia abajo advertí la redacción siguiente: "Fue el lunes 13 de febrero de 2017 que elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali (DSPM) que detuvieron a varios activistas quienes intentaban tomar el palacio municipal por lo que se dio un encontronazo entre ambos grupos. Desde enero de ese año, manifestantes de diversas organizaciones se opusieron al alza de impuestos federales, estatales, municipales y a la instalación de la empresa operadora Constellation Brands por lo que uno de los escenarios más violentos se presentó en la parte trasera del Ayuntamiento de Mexicali. Durante esa manifestación, la entonces activista Guadalupe Mora Quiñonez fue detenida junto con varios manifestantes por policías municipales, por lo que fueron acusados de violentar los derechos humanos y al uso excesivo de la fuerza. La placa responsabiliza directamente al ex alcalde Gustavo Sánchez Vázquez y al titular de la DSPM Alonso Ulises Méndez y en la cual se lee "Nunca más represión, respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión". "es un evento que manda mensajes muy claros y de definición, el primero el de reivindicar un derecho humano fundamental que es el derecho al agua, es una condición básica para tener una calidad de vida que permita el desarrollo de las personas" expuso Encinas. El ex jefe de Gobierno del Distrito Federal señaló que el agua es un bien común del pueblo por lo que de ninguna manera se puede privatizar y se debe garantizar el consumo humano y con agua de calidad. Por su parte la alcaldesa de Mexicali, Guadalupe Mora Quiñonez negó que tratara de politizar las manifestaciones de 2017 a favor de Morena, incluso señaló que desconocía el color guinda del muro donde fue colocada la placa. "Primero soy ciudadana mexicana, primero soy un ser humano como todos y yo creo que lo mismo le puede pasar a ti y a otros y eso es lo que nosotros vamos a defender, no es politiquería barata como les he dicho siempre (...) ni siquiera me había dado cuenta, a mí lo que me importa es el mensaje" finalizó." Lo anterior descrito se inserta a modo de captura de pantalla, para que obre en el cuerpo de la presente acta.



Handwritten initials in blue ink, possibly 'KPS' and 'WM'.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
INSTITUTO ESTADAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS
CONSEJO GENERAL

[Handwritten signature]

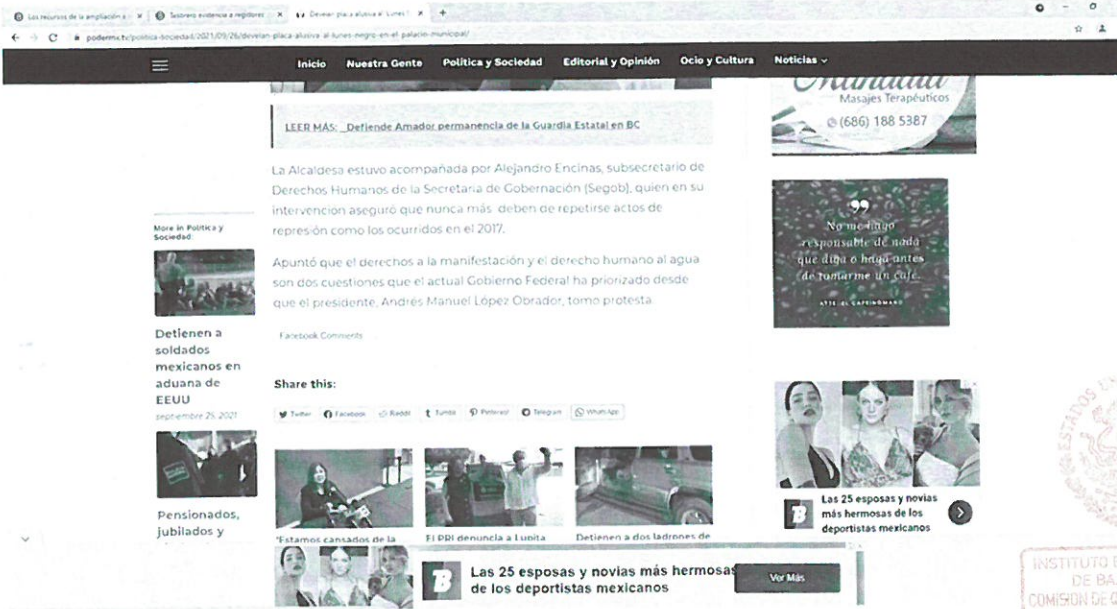
2. <https://podermx.tv/politica-sociedad/2021/09/26/develan-placa-alusiva-al-lunes-negro-en-el-palacio-municipal/>, al ingresar advertí se trata de página de noticias: “PODER MX LA INFORMACIÓN AL SERVICIO DE LA GENTE”, en la que divisé la imagen de dos personas, una del sexo femenino de tez morena clara, cabello largo castaño, usando cubrebocas guinda, vistiendo un vestido negro, y una del sexo masculino de tez clara, complexión robusta, usando cubrebocas azul, vistiendo camisa blanca, ambos se encuentran alzando el brazo izquierdo y están parados a un costado de un monumento guinda con una placa negra con diversas leyendas. Enseguida divisé el encabezado: “Develan placa alusiva al ‘Lunes Negro’ en el Palacio Municipal. by Alejandro García – on septiembre 26, 2021”. Seguido de la redacción siguiente: “Mexicali, Baja California. - Remembrando el 13 de febrero del 2017, cuando diversos miembros de grupos de resistencia contra la instalación de la cervecería Costellation Brands fueron detenidos por agentes de la Policía Municipal durante un intento de toma del edificio sede Ayuntamiento, la alcaldesa Guadalupe Mora Quiñónez, develó una placa alusiva a lo que los manifestantes llaman desde ese entonces el lunes negro.”. De inmediato observé la imagen de un monumento guinda y una placa negra con el texto siguiente: “13 DE FEBRERO 2017 LINES NEGRO! Acto de represión hacia el pueblo de Mexicali. RESPONSABLES: Gustavo Sánchez Vázquez presidente Municipal. Alonso Ulises Méndez Manuell – Gómez. Director de Seguridad Pública Municipal. Nunca más la represión. ¡Respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión! (Se observa el logo del ayuntamiento de Mexicali) GOBIERNO DE MEXICALI 23 DE AYUNTAMIENTO, María Guadalupe Mora Quiñónez. Presidenta Municipal de Mexicali, Mexicali, B.C, septiembre 2021”. Enseguida de la imagen descrita se lee la redacción: “Aun cuando la estructura lleva la imagen y nombre oficial del Gobierno Municipal, y se utilizó el recurso público para hacerlo, la obra no fue consensuada ante Cabildo, cuestión a lo que la munícipe restó importancia argumentando que es valioso recordar los sucesos de ese momento, cuando se violaron los derechos humanos de ciudadanos que ejercían su derecho constitucional a la protesta. Mora Quiñónez rechazo que el asunto sea político y que esta placa se haya colocado por haber sido ella una de las afectadas directas, sino que es a nombre de los mexicalenses que resultaron dañados en su integridad en aquel lunes.” Debajo percate una tercera imagen donde se observan a las mismas personas descritas en la primera imagen, así como el monumento y la placa referidas anteriormente. En la parte inferior constaté la redacción: “La Alcaldesa estuvo acompañada por Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaria de Gobernación (Segob), quien en su intervención aseguró que nunca más deben de repetirse actos de represión como los ocurridos en el 2017. Apuntó que el derecho a la manifestación y el derecho humano al agua son dos cuestiones que el actual Gobierno Federal ha priorizado desde que el presidente, Andrés Manuel López Obrador, tomo protesta. La presidenta Municipal fue de las personas detenidas hace cuatro años en la entrada sur del Palacio Municipal, mismo lugar donde fue colocada la placa alusiva a esos hechos.”. Lo anterior descrito se inserta a modo de captura de pantalla, para que obre en el cuerpo de la presente acta.



wh
KPS







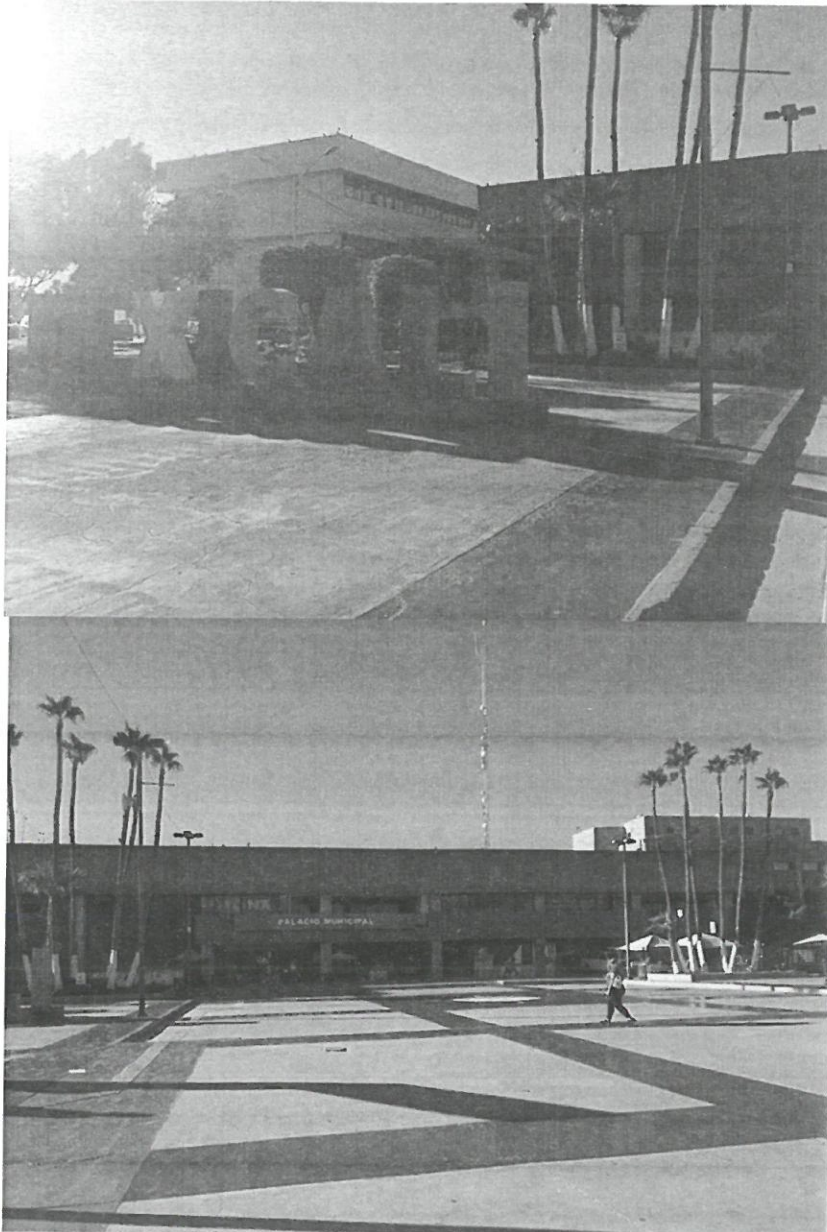
Handwritten notes in blue ink, including the letters 'M' and 'K'.



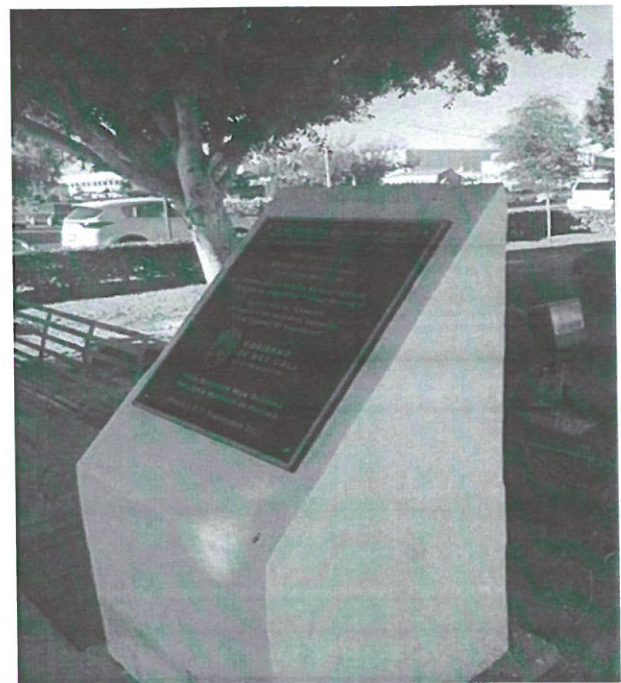
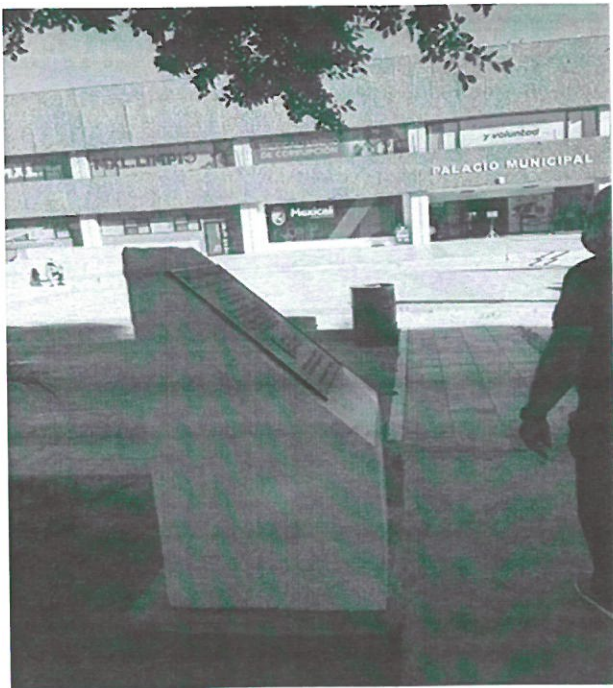
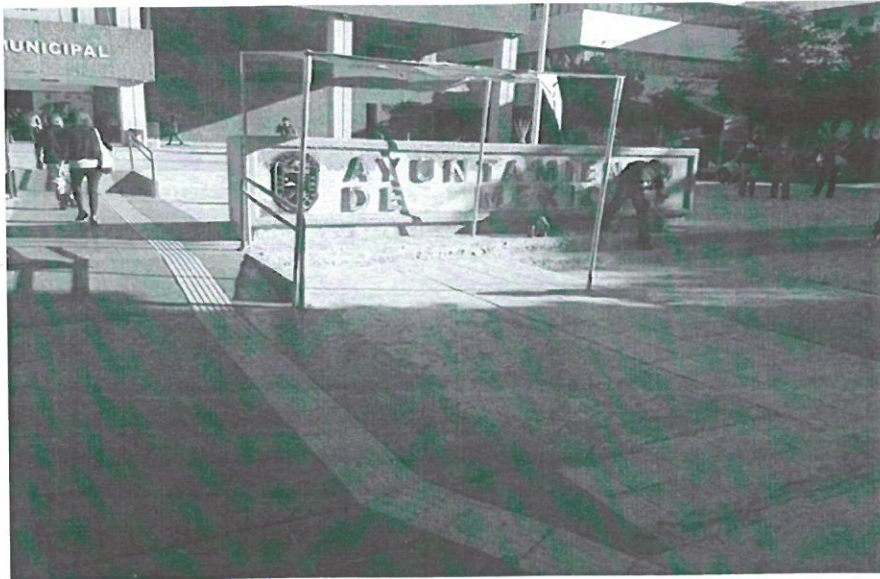
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL CONSEJO GENERAL ELECTORAL

II.- Acta circunstanciada **IEEBC/SE/OE/AC687/03-11-2021**, elaborada por la oficialía electoral de la Unidad, respecto de la verificación *in situ*, del domicilio ubicado en Calzada Independencia número 998, Centro Cívico y Comercial de esta ciudad, en las afueras del Palacio Municipal del ayuntamiento de Mexicali, Baja California, en el cual se hace constar lo siguiente:

“Derivado de un recorrido por la zona, no encontré ninguna placa con las características señaladas en la denuncia. Para lo cual inserto fotografías tomadas del lugar.”



Acto seguido, me trasladé a la parte posterior del Palacio Municipal con frente a la Avenida de Los Pioneros, en donde del lado izquierdo viendo hacia el Palacio, se encuentra la placa denunciada, la cual se encuentra en un pedestal de concreto color blanco y una placa de metal color negro con letras blancas, y dice lo siguiente "¡13 DE FEBRERO 2017 LUNES NEGRO! Acto de represión hacia el pueblo de Mexicali.- RESPONSABLES: Gustavo Sánchez Vázquez.- Presidente Municipal.- Alonso Ulises Méndez Manuell-Gómez.- Director de Seguridad Pública Municipal.- Nunca más la represión. ¡Respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión!- (Escudo de armas de Mexicali) GOBIERNO DE MEXICALI 23 AYUNTAMIENTO.- María Guadalupe Mora Quiñonez.- Presidenta Municipal de Mexicali.- Mexicali, B.C. Septiembre 2021.", por lo que se procede a insertar las imágenes correspondientes, a efecto de que obren insertas en la presente acta.



KPa and

M



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
CONSEJO GENERAL ELECTORAL



III.- El escrito signado por Daniel Humberto Valenzuela Alcocer, Secretario del XXIV del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, recibido el cuatro de noviembre, mediante el cual da respuesta a lo solicitado mediante oficio IEEBC/UTCE/4150/2021, señalando que en fecha ocho de marzo, los ciudadanos Francisco Alonso Vargas, José Luis Alonso Vargas, Raymundo Rascón Mercado, Mario Alberto Gómez Ocampo y Vicente Montenegro Lara, presentaron escrito dirigido a María Guadalupe Mora Quiñónez, pidiendo que se convoque a un foro con la participación de las víctimas de los actos represivos del trece de enero de dos mil diecisiete, y se publique la memoria del foro, asimismo, se coloque una placa en el lugar donde se realizó tal acción.

IV.- El oficio INE/JLE/BC/VS/1812/2021, signado por María Luisa Flores Huerta, Vocal Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, recibido el veinticuatro de noviembre, por el que da contestación al oficio IEEBC/UTCE/4197/2021, proporcionando el domicilio particular de María Guadalupe Mora Quiñónez.

Valoración Individual

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.

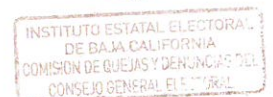
Una vez precisadas las pruebas que se tienen en el expediente, es oportuno destacar que la totalidad de elementos probatorios aportados, así como los integrados por la autoridad administrativa electoral, serán analizados y valorados de manera conjunta, en atención al principio de adquisición procesal 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.

SÉPTIMO. EXISTENCIA DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

En primer término, y con el objeto de determinar la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados, es necesario verificar la existencia de los mismos, para lo cual, esta autoridad electoral tomará en consideración los elementos probatorios agregados a los autos, realizando un análisis y valorando los medios de prueba, en relación con los hechos materia de controversia; como resultado de lo anterior se arribó a las conclusiones siguientes:

Se acreditó la existencia de una placa localizada en las instalaciones del Ayuntamiento de Mexicali, en la que se advierte el siguiente texto:

"¡13 DE FEBRERO 2017 LUNES NEGRO! Acto de represión hacia el pueblo de Mexicali.- RESPONSABLES: Gustavo Sánchez Vázquez.- Presidente Municipal.- Alonso Ulises Méndez Manuel-Gómez.- Director de Seguridad Pública Municipal.- Nunca más la represión. ¡Respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión!"



Lo anterior, se hizo constar en el acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC687/03-11-2021, levantada con motivo de la diligencia de verificación *in situ*, en las instalaciones del citado Ayuntamiento, la cual constituye una documental pública, con valor probatorio pleno por haberse expedido por el funcionariado electoral en ejercicio de sus funciones y no existir prueba en contrario, conforme a lo establecido en los artículos 312, fracción II; de la Ley Electoral, y 23, fracción I, inciso b), del Reglamento de Quejas.

Cabe señalar que, la prueba descrita anteriormente, está concatenada con las pruebas técnicas consistente en dos ligas de internet señaladas en el escrito de denuncia y desahogadas mediante acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC685/02-11-2021, en la que se hizo constar la existencia de dos notas periodísticas relacionadas con la develación de la placa denunciada.

Sin embargo, la anterior probanza merece valor indiciario, puesto que las pruebas técnicas solamente arrojan indicios de las conductas denunciadas, las cuales no resultan suficientes para acreditar los actos que se reclaman de la parte denunciada. Lo anterior encuentra razón en la jurisprudencia 4/2014 de rubro: "PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN".

En el mismo sentido, las notas periodísticas alojadas en dichas pruebas técnicas, merecen valor probatorio indiciario, de conformidad con la jurisprudencia 28/2002, de la Sala Superior, de rubro: "NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA", la cual señala que las notas periodísticas solo pueden arrojar indicios sobre los hechos a que se refieren, y será el juzgador quien pondere las circunstancias existentes en cada caso concreto.

Por lo anterior, la Unidad en ejercicio de sus facultades de investigación procedió a requerir a la administración pública municipal, diversa información relacionada con los hechos planteados y en fecha cuatro de noviembre, signado por el Secretario del XXIV del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, en el que señaló que el ocho de marzo, las personas de nombres Francisco Alonso Vargas, José Luis Alonso Vargas, Raymundo Rascón Mercado, Mario Alberto Gómez Ocampo y Vicente Montenegro Lara, presentaron un escrito dirigido a la entonces Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, María Guadalupe Mora Quiñonez, a fin de que convocara a un foro de participación para las víctimas de los actos represivos sucedidos el trece de enero de dos mil diecisiete, y solicitaron la ubicación de una placa alusiva a tal hecho.

Por consiguiente, esta autoridad electoral tiene la certeza de la existencia y difusión de los hechos denunciados, cuyo contenido se concatena a partir de las notas periodistas y su certificación, circunstancias que, en su conjunto, generan un mayor grado convictivo, concatenado con el requerimiento de información en las que señalaron las causas de la colocación de dicha placa, de conformidad con lo establecido en los artículos 363 TER de la Ley Electoral y 28 del Reglamento de Quejas.

No pasa desapercibido para esta autoridad, la objeción que hace la denunciada María Guadalupe Mora Quiñonez, de las pruebas en cuanto a su alcance y valor probatorio, ya que a su juicio, las pruebas técnicas consistentes en videos de entrevistas no encuadran en los supuestos de violencia política en razón de género, sino que se trata de la apreciación personal del denunciante, sin embargo lo aseverado no guarda relación alguna con el presente procedimiento, por lo que, se estima que se trata de un error involuntario asentado en el escrito de contestación de la denuncia.

OCTAVO. ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES DENUNCIADAS

A consideración de esta autoridad, el procedimiento sancionador ordinario al rubro indicado es **infundado** en contra de María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, por las infracciones consistentes en **promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos** y de Morena por **culpa invigilando**, conforme a los razonamientos que se exponen a continuación:

a) Promoción personalizada

El artículo 134 de la Constitución federal en sus párrafos séptimo y octavo consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, ya que refiere que las personas al servicio público de la Federación, los Estados y los Municipios; así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Dicho precepto también señala los alcances y límites de la propaganda gubernamental al establecer que ésta, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; así



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA
COMISION DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
CONSEJO GENERAL ELECTORAL

como que en ningún **caso deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**¹⁸

De ahí que la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.¹⁹

En ese sentido, por lo que el factor esencial para determinar si la información difundida por una persona al servicio público se traduce en propaganda gubernamental, es el contenido del mensaje.

Así, para poder determinar que las expresiones emitidas por las personas del servicio público en algún medio de comunicación social constituyen propaganda gubernamental, es necesario realizar el análisis de su contenido (elemento objetivo) y no sólo la calidad de quien difundió la propaganda o si se usaron recursos públicos para ello (elemento personal).

Además, resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se configuró dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo (elemento temporal).

Ahora bien, para el estudio de la conducta o infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, no es posible desvincular los conceptos que conforman ambas figuras previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, de la Constitución federal.

De manera que, para estimar que estamos ante una violación a las reglas de la propaganda gubernamental por incluir elementos de promoción personalizada, es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

¹⁸ Situación que también fue regulada en el artículo 449, párrafo primero, incisos c) y d) de la LGIPE.

¹⁹ Criterio sostenido por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como en el criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros.

- a) Que estemos ante propaganda gubernamental.
- b) Que se advierta en ella la promoción personalizada de un servidor o servidora pública.
- c) Que esa promoción atente contra los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Debe precisarse que no toda la propaganda institucional o de gobierno que incluya imágenes o nombres de servidores públicos puede, por ese sólo hecho, catalogarse como infractora de la prohibición establecida en el destacado artículo 134 de la Constitución Federal.²⁰

Entonces, a fin de determinar si dicha propaganda fue difundida con elementos de promoción personalizada, es importante atender los criterios de Sala Superior contenidos en la resolución SUP-RAP-43/2009, y la jurisprudencia 12/2015 de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA".

En el presente caso, el PRI reclama que María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, ordenó la construcción de una estructura con una placa alusiva a lo que denominó "Lunes Negro", en la que se advierte su nombre y el cargo que ostentaba, la cual develó en un evento público el veintiséis de septiembre.

Ahora bien, a fin de estar en aptitud de determinar si dicho acto constituye o no, promoción personalizada de la entonces Presidenta Municipal, susceptible de ser sancionado, se analizará si en el caso se acredita la concurrencia de sus elementos.

En primer lugar, es menester señalar que del levantamiento del acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC687/03-11-2021, relativa a la verificación *in situ* en las instalaciones del Ayuntamiento, se pudo observar que la placa denunciada constituye propaganda gubernamental; conceptualizada como aquellos actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo las personas al servicio público o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

Lo anterior es así, puesto que la información contenida en la placa denunciada es la siguiente: "GOBIERNO DE MEXICALI 23 AYUNTAMIENTO. - María Guadalupe Mora Quiñonez. - Presidenta Municipal de Mexicali. - Mexicali, B.C. Septiembre 2021",

²⁰ Criterio sostenido por la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SM-JE-80/2020

además de contener el emblema del Ayuntamiento, cumpliendo así con los parámetros para ser considerado como propaganda gubernamental y en consecuencia es sujeto a la legislación prevista en la Ley de Comunicación y en el párrafo séptimo de los Lineamientos.

Cabe señalar que el acto de develación de dicha placa, fue difundido por diversos medios de comunicación tales como “Radar BC” y “PoderMX”.

En ese sentido, a efecto de determinar si la propaganda constituye o no promoción personalizada, analizaremos los elementos personal, objetivo y temporal, los cuales, como ya se dijo, han sido definidos por la Sala Superior²¹, como se indica a continuación:

- a. **Personal.** Que deriva esencialmente de la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- b. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- c. **Temporal.** Que ocurra durante el proceso electoral, o sea próximo al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos con impacto en la materia electoral.

Respecto al elemento personal, este **si se actualiza** toda vez que en la propaganda denunciada, se advierte el nombre y cargo de la otrora Presidenta Municipal de Mexicali, Baja California.

Con relación al elemento objetivo, el mismo **no se actualiza**, ya que el contenido del mensaje de la propaganda, hace referencia a la conmemoración del denominado “Lunes Negro”, implementado en atención a una solicitud ciudadana, en la que responsabilizaban públicamente a diversas personas del servicio público por actos de represión, y con la exigencia de respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión.

Además, no se advierte que el mensaje tenga como objeto promover la denunciada, pues no hace referencia a sus cualidades personales, como pudiera ser su trayectoria

²¹ Jurisprudencia 12/2015 de rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, visible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

o sus aptitudes con el objeto de posicionarse ante la ciudadanía con un propósito electoral, tampoco se advierte que se incite de manera directa o indirecta la obtención del voto a favor de algún partido político.

En cuanto al elemento temporal, **no se actualiza**, pues si bien es cierto que la infracción a la hipótesis prevista en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución federal, puede actualizarse en todo momento, también lo es que en la materia electoral dicha conducta debe ir encaminada a incidir en alguna contienda electoral, de ahí que resulte relevante analizar el contexto temporal en el cual se realiza la misma.

En ese sentido, del material probatorio que obra en el expediente, se acreditó que la difusión de la propaganda denunciada se suscitó en el mes de septiembre, esto es, casi tres meses después de la jornada electoral, por lo que se considera que no existen elementos para evidenciar la influencia de los hechos en el proceso electoral local en el estado.

Cabe señalar que, la develación de la placa objeto de denuncia, fue realizada a petición de diversos ciudadanos, quienes el ocho de marzo de dos mil veintiuno, dirigieron escrito a María Guadalupe Mora Quiñonez, entonces Presidenta Municipal de Mexicali, para que convocara a un foro por los actos represivos sucedidos el trece de enero de dos mil diecisiete, por parte de Gustavo Sánchez Vázquez, otrora Presidente Municipal del Ayuntamiento de Mexicali.

En el referido escrito, también solicitaron la realización de un acto público de desagravio, donde se estableciera el reconocimiento de dichos actos represivos, así como la colocación de una placa alusiva a dicho evento.

Por otro lado, de la investigación realizada por la autoridad instructora, se advirtió que el evento fue relativo al denominado "Lunes Negro", acontecido en fecha trece de febrero de dos mil diecisiete, cuando elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali (DSPM), detuvieron a diversas personas manifestantes que intentaban tomar el palacio municipal, como un acto de oposición a la alza de impuestos federales, estatales, municipales, así como a la instalación de la empresa cervecera *Constellation Brands*. Cabe señalar, que en tales notas periodísticas, también se menciona que la hoy denunciada, fue una de las personas manifestantes detenidas por la policía municipal.

Sin embargo, los actos públicos realizados por María Guadalupe Mora Quiñonez, para develar la placa alusiva al denominado "Lunes Negro", responden a una intencionalidad conmemorativa y se realizaron en ejercicio de la libertad de expresión, - en atención a la petición ciudadana, administrada al oficio del cuatro de noviembre, signado por el Secretario del XXIV del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California- que consiste en la exteriorización del pensamiento y comprende, además, el derecho de

buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, y que está íntimamente relacionado con el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno sin consideración de fronteras²², ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.

Acorde con lo anterior, entre los principales derechos con que cuentan los ciudadanos -incluso las personas funcionarias públicas-, destaca la libertad de expresión, la cual constituye un elemento eficaz para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas en la escena política, que permitan el dinamismo y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés general. Sin la libre expresión es difícil que los actores políticos puedan desarrollarse, crecer y hacer aportaciones a la sociedad.²³

Por lo que, la eficaz garantía de la libertad de expresión resulta conveniente para asegurar estándares democráticos aceptables en una sociedad, toda vez que es una condición de posibilidad de un debate abierto de ideas que puede permitir iniciativas, propuestas y alternativas. Este derecho de libertad de expresión debe extenderse a toda opinión o puntos de vista expresado por un ciudadano, inclusive si éste es un funcionario público, pero siempre dentro de un compromiso con los valores y principios reconocidos en un Estado Democrático de Derecho.

Sirve de sustento a lo anterior la Jurisprudencia 11/2008, emitida por la Sala Superior, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

Por lo tanto, es dable concluir que no se actualiza la promoción personalizada de la servidora pública denunciada, esto es así, ya que de la información recabada, se destaca lo siguiente:

- En la placa se aprecia el nombre y cargo que ostentaba la denunciada, sin embargo, esta información no se encuentra focalizada ni tampoco destaca del texto completo.
- Tampoco se destaca su imagen, cualidades o calidades personales, partido político, logros de gobierno, que impliquen un posicionamiento ante la ciudadanía con fines político electorales y con lo cual se vulneren los principios de imparcialidad y equidad de la contienda.

²² De conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales

²³ Criterio sostenido en el expediente ST-JDC-282/2017 Y ST-JDC-283/2017, ACUMULADOS

- Al momento de su colocación, no se encontraba en curso el proceso electoral, puesto que la jornada electoral se había llevado a cabo el seis de junio, de manera que no es posible suponer que dicho acto tenía el objeto de posicionar la imagen o cualidades de la entonces servidora pública.

En virtud de lo anterior, se estima que no se actualizan los elementos objetivo y temporal, puesto que en la propaganda no se hace alusión a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal de la entonces servidora pública, ni tampoco mención sobre alguna aspiración personal en el sector público o privado que presuman la intención de posicionar su imagen o cargo, o la de alguna fuerza política. Maxime que, como ya se señaló, el acto fue realizado meses después de la jornada electoral en el estado, de manera que no es posible presumir que dichas publicaciones tuvieran la intención de influir en la equidad de la contienda electoral.

Así, de acuerdo a lo razonado, al no acreditarse los elementos de la infracción consistente en promoción personalizada, conforme a lo establecido en la multicitada jurisprudencia 12/2015 de rubro "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", en la que se señala que, para la actualización de dicha transgresión, necesariamente deben concurrir los elementos personal, objetivo y temporal, lo procedente es declarar **infundado** el presente procedimiento ordinario sancionador.

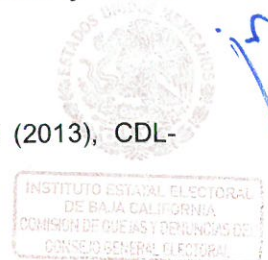
b) Uso indebido de recursos públicos.

Ahora bien, por cuanto hace a la infracción consistente en uso indebido de recursos públicos, se estima que es **inexistente** puesto que la prohibición de la utilización de recursos, se configura cuando se acredita la intención de posicionar a una persona al servicio público ante el electorado, lo que en el caso no sucede.

En primer lugar, se debe considerar que el concepto de uso indebido de recursos públicos, esta definido por la Comisión de Venecia²⁴, quien adoptó a través del "*Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales*", en la que se destacan las siguientes características:

- Son aquellos recursos humanos, financieros, materiales y otros inmateriales a disposición de los gobernantes y servidores públicos durante las elecciones;
- Se derivan de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas y a los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública;

²⁴ Criterio adoptado durante la 97ª, Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia (2013), CDL-AD(2013)033. Consultable en: <https://bit.ly/2uPtigr>.



- Lo anterior, proviene de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

De esta forma, el principio de imparcialidad o neutralidad tiene como finalidad evitar que quienes desempeñan un cargo público utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, incluso su prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos (éstas últimas entendidas como la persona del servidor público) para desequilibrar la igualdad de condiciones en los procesos comicios, o bien, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, persona aspirante, precandidatura o candidatura.

En el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución federal, establece restricciones a la actividad de las personas al servicio público para impedir que, desde el Estado, distraigan los recursos que tienen bajo su responsabilidad para afectar el equilibrio en una contienda electoral, ya sea para generar beneficios indebidos, o provocar perjuicios injustificados a un partido político o persona candidata contendiente en el proceso electoral de que se trate.

Así, la Sala Superior ha concluido²⁵, que la prohibición contenida en el precepto mencionado tiene como finalidad evitar que la persona al servicio público se valga de su posición y de los recursos que tienen a su cargo, para tener una injerencia indebida —ya sea positiva o negativa—, que se traduzca en un beneficio de carácter electoral y que tal posicionamiento se efectúe con recursos públicos.

También ha considerado²⁶, concretamente respecto del párrafo séptimo, que se trata de una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todas las personas al servicio público que tengan bajo su responsabilidad recursos públicos, los apliquen con imparcialidad, con el propósito de que no se afecte la equidad en la competencia electoral entre los partidos políticos y personas candidatas que contiendan en un determinado proceso electoral.

Si bien es cierto que, a efecto de garantizar de manera efectiva el cumplimiento irrestricto al principio relativo a la equidad de la competencia, el artículo 134, de la Constitución federal, establece una serie de limitaciones a la propaganda gubernamental y a la difusión de las actividades del funcionariado público, lo es

²⁵ Véase la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-173/2008

²⁶ Véase la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-147/2008

también, que dicha prohibición no implica en modo alguno frenar las acciones inherentes a los poderes del estado, ni que estos deban suspender sus actividades de carácter público.

Ahora bien, como se señaló párrafos arriba, en el presente asunto, esta autoridad considera que no se transgredieron los límites delineados en la hipótesis normativa contenida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, ello porque al considerar que la propaganda denunciada, no constituye promoción personalizada a favor de la denunciada, María Guadalupe Mora Quiñonez.

Además, como se señaló, la propaganda denunciada es referente la develación de una placa que rememora un hecho ocurrido un lunes trece de febrero de dos mil diecisiete, realizada a petición de diversos ciudadanos, quienes presentaron escrito en fecha ocho de marzo dirigido a la otrora Presidenta Municipal, María Guadalupe Mora Quiñonez.

Lo anterior es relevante, porque, dicho material puede clasificarse como de contenido genérico al abordar temas de interés público en el contexto del debate local, siendo que ello no está prohibido como parte de los mensajes que los gobiernos, máxime considerando que se realizaron fuera del proceso electoral.

En ese tenor, dado que por un lado los hechos no constituyen promoción personalizada y, por tanto, no son intrínsecamente ilegítimos; y por otro cumplen con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía en general a través de la propaganda gubernamental, información concerniente a hechos conmemorativos con la finalidad de promover el respeto de los derechos humanos y a la libertad de expresión, y que no se encuentra acreditada la utilización de recursos públicos, de manera que su difusión no implica responsabilidad por la misma.

Así, tomando en cuenta que los procedimientos sancionadores en materia electoral constituyen una manifestación de la potestad punitiva del Estado donde la carga de la prueba corresponde al quejoso o denunciante,²⁷ y en ellos permea como eje rector el principio de presunción de inocencia;²⁸ debe estimarse que atendiendo a las reglas del debido proceso no es dable jurídicamente imponer a quienes se le sigue un procedimiento electoral sancionador una sanción o pena sin que esté plenamente demostrado que existe la infracción aducida y que la responsabilidad que deriva de

²⁷ Jurisprudencia 12/2010, de rubro CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

²⁸ Jurisprudencia 21/2013, de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES, y la tesis LIX/2001, de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.

ésta, corresponde al sujeto a quien se atribuye la falta por estar demostrado también tal extremo.

De ese modo, cabe destacar que en la pretensión punitiva del Estado se debe considerar que toda duda insuperable debe ser resuelta en pro del imputado. Esto, se pondera así, porque frente a la oscilación que trae consigo indecisión por falta de certidumbre o convicción dentro de la actuación procesal ante la insuficiencia probatoria que demuestre plenamente la existencia de la infracción y de la responsabilidad, entonces, resulta necesario atender al principio *in dubio pro reo*, esto es, la presunción de inocencia, en tanto, el principio en mención mandata que toda duda fundada deberá resolverse a favor del presunto responsable porque el grado de certeza va de la mano de los requerimientos probatorios que son fundamentales en el Derecho administrativo sancionador.

En ese contexto, del análisis de las pruebas documentales públicas y las respuestas a los requerimientos formulados por la autoridad instructora a diversas dependencias gubernamentales y que obran en autos, esta autoridad no advierte la utilización indebida de recursos públicos por parte de la denunciada; por lo que se estima que los hechos denunciados, no constituyen una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad de la contienda electoral.

c) Culpa in vigilando

Ahora bien, por lo que hace a las aseveraciones del quejoso respecto de la figura jurídica de la *culpa in vigilando* atribuida a Morena, es de señalar que la aplicación de dicha figura resulta improcedente, toda vez que, al no haberse advertido violación alguna a la norma constitucional y electoral por parte de María Guadalupe Mora Quiñonez, otrora Presidenta Municipal de Mexicali, Baja California, resulta inaplicable la imputación que pretende atribuirle la parte denunciante.

NOVENO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la Constitución Federal, se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de inconformidad previsto en el precepto 283 de la Ley Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emiten los siguientes:

RESOLUTIVOS:

PRIMERO. Se determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en **promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos** atribuibles a **María Guadalupe Mora Quiñonez**, otrora Presidenta Municipal de Mexicali, Baja California, y de **culpa invigilando** del partido político **Morena**, conforme a lo razonado en el considerando octavo.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente a las partes de la presente resolución como en Derecho corresponda, con fundamento en los artículos 303 y 363 de la Ley Electoral.

TERCERO. Publíquese la presente resolución en términos de la normatividad aplicable.

CUARTO. En términos del considerando **noveno**, la presente resolución es impugnable a través del recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 de la Ley Electoral.

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

El presente proyecto de acuerdo se sometió a votación de las personas que integra la Comisión, quienes determinaron **aprobarlo** por **unanimidad** de votos.

DADO en sesión virtual de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a cuatro de marzo de dos mil veintidós.

ATENTAMENTE
*“Por la Autonomía e Independencia
de los Organismos Electorales”*
LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

OLGA VIRIDIANA MACIEL SÁNCHEZ
PRESIDENTA

JAVIER BIELMA SÁNCHEZ
VOCAL

ABEL ALFREDO MUÑOZ PEDRAZA
VOCAL

KARLA PASTRANA SÁNCHEZ
SECRETARIA TÉCNICA