



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-105/2023

**ACTOR:** ARMANDO AYALA ROBLES

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIO:** ROBERTO JIMÉNEZ REYES

**COLABORARON:** ANGÉLICA RODRÍGUEZ ACEVEDO Y CLAUDIA PAOLA MEJÍA MARTÍNEZ

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil veintitrés.

## **S E N T E N C I A**

Que dicta esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de reconsideración indicado en el rubro, en el sentido de **desechar** de plano la demanda, toda vez que se pretende impugnar aspectos de legalidad respecto de una sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara.

## **Í N D I C E**

RESULTANDOS.....	2
CONSIDERANDOS.....	4
RESUELVE.....	14

**R E S U L T A N D O S**

1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.

2 **A. Denuncias.** En el mes de octubre de dos mil veinte, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, denunciaron a Armando Ayala Robles, presidente municipal de Ensenada, Baja California por promoción personalizada en propaganda gubernamental.

3 **B. Resolución 03/2022.** El treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California determinó que se acreditaba la infracción<sup>1</sup>, por lo que ordenó dar vista a la Sindicatura del Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, pues el presidente municipal había cometido promoción personalizada en propaganda gubernamental.

4 **C. Recurso de inconformidad (RI-11/2022 y acumulados).** En desacuerdo con lo anterior, el presidente municipal y otros, presentaron una demanda ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, el cual ordenó revocar la resolución impugnada, a efecto de que el Instituto local emitiera una nueva.

5 **D. Resolución 07/2022.** En cumplimiento, el seis de octubre posterior, el Instituto local determinó que Armando Ayala Robles era indirectamente responsable por la comisión de promoción personalizada en propaganda gubernamental y se dio vista al Congreso de dicha entidad federativa.

6 **E. Segundo recurso de inconformidad (RI-44/2022).** En desacuerdo, el presidente municipal presentó una demanda ante la

---

<sup>1</sup> Por la colocación de doce espectaculares y una barda en Ensenada, Tijuana y Mexicali.



autoridad jurisdiccional local, la cual dictó sentencia el siete de diciembre, en el sentido de revocar la resolución impugnada y en plenitud de jurisdicción declaró la inexistencia de la promoción personalizada en propaganda gubernamental atribuida al munícipe.

- 7 **F. Juicio electoral (SG-JE-55/2022).** Inconforme con la resolución, el Partido Acción Nacional promovió un juicio electoral ante la Sala Regional Guadalajara, la cual revocó la resolución RI-44/2022 y le ordenó al tribunal estatal que emitiera una nueva.
- 8 **G. Segunda resolución RI-44/2022.** El veinticinco de enero siguiente, el tribunal local emitió un nuevo fallo, por medio del cual, en plenitud de jurisdicción, declaró la inexistencia de promoción personalizada en propaganda gubernamental.
- 9 **H. Juicio federal (SG-JE-2/2023).** Inconforme con lo anterior, el Partido Acción Nacional promovió un juicio electoral ante la Sala Regional, la cual emitió sentencia el veintitrés de febrero posterior, en el sentido de revocar la determinación impugnada.
- 10 **I. Tercera resolución RI-44/2022.** En atención a lo ordenado, el diez de marzo pasado, por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, declaró la existencia de la promoción personalizada, atribuida a la ahora parte actora<sup>2</sup>.
- 11 **J. Sentencia impugnada (SG-JE-12/2023).** En desacuerdo con la resolución, Armando Ayala Robles, promovió una demanda, la cual fue resuelta el trece de abril, en el sentido de confirmar la resolución dictada por el Tribunal local.

---

<sup>2</sup> Por lo que refiere a seis espectaculares colocados en las ciudades de Ensenada y Tijuana, Baja California

## **SUP-REC-105/2023**

- 12 **II. Recurso de reconsideración.** A fin de combatir dicha sentencia, el diecinueve de abril, el promovente presentó la demanda que motivó el asunto en que se actúa.
- 13 **III. Turno.** En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar el expediente SUP-REC-105/2023, y turnarlo a la Ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 14 **IV. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente.

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

### **PRIMERO. Legislación aplicable**

- 15 El dos de marzo se publicó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, el cual entró en vigor al día siguiente.
- 16 No obstante, el veinticuatro de marzo, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Javier Laynez Potisek, admitió a trámite la controversia constitucional 261/2023 que promovió el Instituto Nacional Electoral.
- 17 En la misma fecha, el ministro instructor determinó otorgar la suspensión solicitada por el Instituto Nacional Electoral sobre la totalidad del Decreto impugnado, porque de aplicarse sólo a una parte del sistema normativo, “se generaría un caos operativo”.



- 18 En el mismo incidente se precisó que, para la operación, funcionamiento, integración y actividad presupuestaria del Instituto Nacional Electoral, se deberán observar “las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, pues, de otra manera, no podría operar con regularidad y cumplir la finalidad y funciones constitucionales que le corresponden”.
- 19 En ese sentido, y de conformidad con los puntos de acuerdo SEGUNDO y TERCERO del Acuerdo General 1/2023 de esta Sala Superior, el presente asunto se resolverá tomando en consideración las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del referido decreto dado que la suspensión surtió sus efectos el veintiocho de marzo y la demanda se presentó el diecinueve de abril siguiente.

### **SEGUNDO. Jurisdicción y competencia**

- 20 Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver la presente controversia, toda vez que se trata de un medio de impugnación promovido para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral.
- 21 Lo anterior, de conformidad de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 165; 166, fracción X; y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**TERCERO. Improcedencia**

22 Este órgano jurisdiccional considera que, con independencia de que se actualice cualquier otra causal, el recurso de reconsideración es **improcedente**, por lo tanto, se debe desechar de plano la demanda, porque en la resolución controvertida no se realizó un estudio de constitucionalidad o convencionalidad de normas, a su vez, tampoco se actualiza alguno de los supuestos extraordinarios establecidos en la línea jurisprudencial de esta Sala Superior,<sup>3</sup> consecuentemente, se incumple con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3; 61, párrafo 1, inciso b) y, 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**A. Marco jurídico**

23 De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, las sentencias de las Salas Regionales que conforman este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, y alcanzan la calidad de cosa juzgada, con excepción, de aquellas susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración.

24 Al respecto, el artículo 61 de la Ley en cita, dispone que el recurso de reconsideración es procedente para combatir las resoluciones de las Salas Regionales cuando se actualicen los siguientes casos:

- En los juicios de inconformidad que se hayan promovido contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores; así como para combatir la asignación de representación

---

<sup>3</sup> Al efecto pueden consultarse las jurisprudencias: 32/2009, 10/2011, 17/2012, 19/2012, 26/2012, 28/2013, 5/2014, 12/2014, 32/2015, 39/2016, 12/2018 y 5/2019, todas ellas, pueden ser analizadas en la página de internet de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



proporcional las Cámaras del Congreso de la Unión que realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- En los demás medios de impugnación que sean de competencia de las Salas Regionales cuando hayan determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

25 A su vez, mediante la interpretación del segundo de los supuestos, esta Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia, determinadas hipótesis extraordinarias de procedencia del recurso de reconsideración, vinculadas con el debido análisis de constitucionalidad y/o convencionalidad de disposiciones normativas, partidistas o de régimen consuetudinario; cuando se aprecie de la simple lectura de la sentencia un evidente error judicial, o bien, cuando se estime que por la importancia y trascendencia que revista el asunto se haga necesario que la Sala Superior se pronuncie.

26 De esta forma, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, la procedencia del recurso de reconsideración se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional responsable hubiese dictado una sentencia en la que realice —u omita— un análisis de la validez constitucional y/o convencional de una disposición normativa.

27 Lo anterior significa que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de las sentencias emitidas por las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional especializado.

28 De ello se colige que las cuestiones de legalidad no son susceptibles de ser analizadas por esta Sala Superior vía recurso

## **SUP-REC-105/2023**

de reconsideración; pues como se precisó, al tratarse de un medio de impugnación que se plantea en contra de una sentencia dictada por una Sala Regional en un medio de impugnación diverso al juicio de inconformidad ésta es por regla general inimpugnable, salvo cuando se resuelven cuestiones propiamente constitucionales.

29 Consecuentemente, esta Sala Superior considera que cuando no se actualice alguno de los supuestos específicos de procedencia antes señalados, el medio de impugnación se debe considerar como notoriamente improcedente.

### **B. Caso concreto**

30 La controversia tiene su origen en las denuncias que se interpusieron por diversos partidos políticos en octubre de dos mil veinte en contra de Armando Ayala Robles, Presidente Municipal del Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, por la supuesta promoción personalizada en propaganda gubernamental, derivado de la colocación de espectaculares en diferentes vialidades de las ciudades de Ensenada y Tijuana, en esa entidad federativa.

31 Después de una larga cadena impugnativa, el Tribunal Electoral de Baja California dictó la resolución en el expediente RI-44/2022, mediante la cual consideró que sí se actualizaba la conducta infractora de promoción personalizada, toda vez que las manifestaciones contenidas en seis de los espectaculares denunciados se advertía que difundían logros y acciones de gobierno atribuibles al servidor público.

32 Además, determinó que los mensajes denunciados tenían como finalidad generar aceptación o apoyo a la ciudadanía, con relación a los comicios que se celebrarían en dicha entidad federativa en 2021, en donde el denunciado buscaba reelegirse en su cargo.



### C. Impugnación ante la Sala Regional Guadalajara

- 33 En su oportunidad, el actor promovió ante la autoridad responsable un juicio electoral.
- 34 Esencialmente, en su demanda solicitó que se revocara la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Baja California, mediante la cual determinó existente la infracción consistente en la promoción personalizada atribuida al Presidente Municipal denunciado.
- 35 La Sala Regional Guadalajara, al estudiar los agravios, resolvió confirmar la resolución impugnada por las siguientes consideraciones.
- Consideró que el Tribunal local sí fundamentó su estudio en parámetros indicados por esta Sala Superior, para determinar que el contenido de seis de los mensajes tenía tintes de propaganda gubernamental, y posteriormente, revisó si se actualizaban los elementos personal, temporal y objetivo, para definir la posible comisión de promoción personalizada.
  - Determinó que tal y como lo sostuvo el Tribunal local, tras un análisis exhaustivo de cada uno de los siete espectaculares, se advertía que en seis de ellos sí se actualizaba la infracción, ya que contenían frases<sup>4</sup> tendentes a generar simpatía y aceptación en la ciudadanía a través de la difusión de logros y resultados positivos, relacionados con el servidor público en

---

<sup>4</sup> Los mensajes fueron: **1)** ¡FELICIDADES, ARMANDO AYALA!, “ESTAS CAMBIANDO ENSENADA”; **2)** “ARMANDO AYALA GRACIAS POR SU TRABAJO POR ENSENADA”; **3)** “RECONOCEMOS EL GRAN TRABAJO DE ARMANDO AYALA. ¡LO MEJOR ESTÁ POR VENIR!”; **4)** “¡GRACIAS! GOBERNADOR JAIME BONILLA, PRESIDENTE ARMANDO AYALA, CON SU TRABAJO ENSENADA ESTÁ MARCANDO UN ANTES Y UN DESPUÉS”; **5)** ¡HAS LOGRADO LO QUE NUNCA ANTES! FELICIDADES, ARMANDO AYALA; **6)** “POR CONTRIBUIR A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CIUDAD MÁS COMPETITIVA ¡ENSENADA TIENE RUMBO! GRACIAS ARMANDO AYALA.”.

## SUP-REC-105/2023

su calidad de Munícipe de Ensenada, quien buscaba ser reelecto en el cargo.

- Estimó que el Tribunal local sí analizó las manifestaciones del Presidente Municipal a la luz de la jurisprudencia 12/2015, de lo cual, consideró que aun y cuando este no hizo referencia específicamente a algún proyecto de su administración, en algunos casos era factible vincular el mensaje con el informe de labores que había rendido previamente, y en otros, con la proximidad de los comicios a celebrarse en esa entidad.
- Señaló que, si bien no toda propaganda que contenga la imagen de un servidor público puede ser violatoria del artículo 134 constitucional, en el caso, seis espectaculares sí exaltaban la imagen del servidor público, y el reconocimiento a su persona y a su trabajo, lo cual lo posicionó ante la ciudadanía en relación con la proximidad de los comicios que se celebrarían en el estado de Baja California.
- Estableció que los mensajes no se hicieron bajo el amparo de la libertad de expresión, pues la sistematicidad con la que fueron difundidos, en tiempos cercanos al proceso electoral y los puntos geográficos de su ubicación, generaban la convicción de que hubo una intención de sobreexponerlo, de manera que no podrían considerarse como espontáneos.
- Refirió que aunque se reformó el concepto de propaganda gubernamental en la Ley de Comunicación Social,<sup>5</sup> en los

---

<sup>5</sup> Reforma acaecida el pasado 27 de diciembre de 2022, en su artículo 4, fracción VIII Bis, que señala el concepto de propaganda gubernamental en los términos siguientes: "...Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un Ente Público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos,



casos que se advierta propaganda emitida por particulares, cuyo contenido y mensaje incluya elementos suficientes para suponer que no se está ante la emisión de comentarios espontáneos o en ejercicios de la libertad de expresión, sino ante propaganda política o electoral que no deba ser difundida por persona distinta a los autorizados por ley, es decir, que tenga tintes de propaganda gubernamental; se puede deducir la infracción de promoción personalizada.

- Finalmente, argumentó que no era factible la solicitud del actor en cuanto a la aplicación retroactiva de la Ley General de Comunicación Social, toda vez que los hechos denunciados acontecieron con anterioridad a la reforma del precepto legal que adujo y las resoluciones sancionadoras que emitió el Instituto local, como la sentencia local, fueron emitidas con anterioridad a la reforma de la señalada ley.

36 Con apoyo en estas consideraciones, la Sala Regional responsable procedió a confirmar parcialmente lo resuelto por el Tribunal local y dejó subsistente la determinación de que el recurrente sí cometió la infracción denunciada, consistente en promoción personalizada.

#### **D. Recurso de reconsideración**

37 El recurrente, en calidad de presidente municipal de Ensenada, Baja California promovió el presente medio de impugnación con la pretensión de que este órgano jurisdiccional revoque la resolución de la Sala Guadalajara, a través de la cual, confirmó que incurrió en la infracción por promoción personalizada como servidor

---

a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”.

## SUP-REC-105/2023

público. En su concepto, la determinación resulta incorrecta a partir de las consideraciones siguientes:

- La responsable calificó la infracción sin tomar en consideración las circunstancias que eximían su responsabilidad, a saber: i. los espectaculares denunciados fueron colocados por un tercero; ii. derivado de ello no hubo un gasto gubernamental; y iii. no se pretendió la promoción de un logro y/o política de gobierno, sino que se trató de mensajes espontáneos de apoyo hacía su gestión como presidente municipal.
- Al determinar su responsabilidad por “*promoción personalizada*”, la Sala regional se apartó de los criterios de este Tribunal Electoral al ampliar la restricción contenida en el artículo 134 constitucional, impidiendo que personas ajenas a los servidores públicos puedan expresar su respaldo a las actividades gubernamentales.
- Aunado a lo anterior, sostiene que no se demostró que la propaganda colocada por los particulares hubiese sido contratada o adquirida por el gobierno municipal.
- Finalmente, plantea que la Sala Regional debió de aplicar retroactivamente la definición de “*promoción personalizada*” contenida en el texto actual de la Ley General de Comunicación Social, pues a pesar de que, los hechos denunciados ocurrieron con antelación a su vigencia, su contenido resulta más favorable al analizar la infracción.

38 Con apoyo en lo anterior, es posible concluir que el medio de impugnación es improcedente, en tanto que, no se actualiza alguno de los supuestos que supere la excepcionalidad para acceder al recurso de reconsideración.



- 39 Ello es así, porque la controversia planteada ante la Sala Regional Guadalajara consistió en un tema de legalidad, porque la problemática se centró en revisar si fue ajustada a Derecho la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, en la cual se determinó que el presidente municipal de Ensenada —ahora recurrente— incurrió en promoción personalizada derivado de que, previo al inicio del proceso electoral local 2020-2021, fueron colocados seis espectaculares en la localidad a través de los cuales se exaltó su imagen y nombre, así como los resultados de su gestión pública.
- 40 Al resolver dicho asunto, la Sala Guadalajara se limitó a revisar el caudal probatorio, y utilizó los diversos criterios de este Tribunal Electoral, para justificar que el presidente municipal de Ensenada incurrió en promoción personalizada.
- 41 Asimismo, de la lectura de la demanda del presente medio de defensa puede advertirse que los agravios que hace valer el recurrente no se dirigen propiamente a plantear una cuestión constitucional, sino que, por el contrario, se trata de una reiteración de lo alegado en la instancia previa, al aducir una indebida interpretación del concepto de “*propaganda gubernamental*”.
- 42 Resulta importante precisar que, no pasa inadvertido el planteamiento relativo a que la Sala Regional interpretó incorrectamente el principio de retroactividad de la ley contenido en el artículo 14 constitucional, y la prohibición prevista en el párrafo octavo del artículo 134 del citado ordenamiento; sin embargo, ello resulta insuficiente para justificar la procedencia del recurso de reconsideración.
- 43 Lo anterior es así, en virtud de que, la sola mención de ese tipo de agravios no constituye un auténtico estudio de constitucionalidad, porque como se precisó la problemática planteada en la cadena

## **SUP-REC-105/2023**

impugnativa se ha centrado en aspectos de estricta legalidad —al revisar las pruebas para acreditar la infracción por promoción personalizada—, y no a un control de constitucionalidad que amerite el estudio de fondo por parte de esta Sala Superior.

- 44 En consecuencia, al no actualizarse alguna de las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración, previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de aquellas derivadas de la interpretación de este órgano jurisdiccional, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3, y 68, párrafo 1, de la Ley en comento, lo procedente es desechar de plano de la demanda.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **desecha** de plano la demanda.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes, y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que se firma de manera electrónica.

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