



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**RECURSOS DE INCONFORMIDAD:  
RI-11/2022 Y ACUMULADOS**

**PARTE ACTORA:**  
ARMANDO AYALA ROBLES Y OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL  
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA  
CALIFORNIA

**MAGISTRADO PONENTE:**  
JAIME VARGAS FLORES

**SECRETARIADO DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
JUAN PABLO HERNÁNDEZ DE ANDA  
BEATRIZ ELENA FONSECA BLANCARTE

**Mexicali, Baja California, doce de mayo de dos mil veintidós.**

**SENTENCIA** que **sobresee** el recurso interpuesto por el Partido Movimiento Ciudadano, en virtud de haberse presentado de forma extemporánea; y **revoa** parcialmente el acto impugnado, conforme a las consideraciones que se exponen a continuación.

**GLOSARIO**

<b>Autoridad responsable/ Responsable/ Consejo General:</b>	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.	<b>MORENA:</b>	Partido Político Morena.
<b>Comisión de Quejas:</b>	Comisión de Quejas del Instituto Estatal Electoral de Baja California.	<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional.
<b>Constitución federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>Constitución local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.	<b>Recurrente:</b>	Armando Ayala Robles.
<b>IEEBC:</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California.	<b>Reglamento de Quejas:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.	<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California.	<b>Sindicatura:</b>	Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.
<b>LGIFE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.	<b>Suprema Corte/ Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación.
<b>MC:</b>	Movimiento Ciudadano.	<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

**Unidad Técnica:** Unidad Técnica de los Contenciosos Electorales del

**1. ANTECEDENTES DEL CASO**

**1.1 Proceso Electoral Local.** El seis de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General hizo la declaratoria formal de inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, mediante el cual se renovó la Gubernatura Constitucional, Diputaciones del Congreso y Municipios de los Ayuntamientos. En lo que interesa, los periodos quedaron establecidos de la siguiente manera:

Etapa	Gubernatura	
	Inició	Finalizó
Precampaña	23 de diciembre de 2020	31 de enero de 2021
Campaña	4 de abril de 2021	2 de junio de 2021
	Municipios y Diputaciones	
Precampaña	02 de enero de 2021	31 de enero de 2021
Campaña	19 de abril de 2021	2 de junio de 2021
Jornada Electoral	6 de junio de 2021	

**1.2 Denuncias.** Diversos actores presentaron denuncias en contra de Armando Ayala Robles, otrora presidente Municipal del XXIII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California y de Morena, por la colocación de anuncios espectaculares en los municipios de Ensenada, Tijuana y Mexicali, los cuales contenían al nombre e imagen de dicho servidor público, lo que a su juicio, implica presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, así como culpa invigilando. Dichas quejas fueron presentadas conforme a lo siguiente:

Denunciante	Fecha de presentación	Infracción denunciada	Expediente
PAN	27/10/2020	Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.	IEEBC/UTCE/PSO/26/2020 <sup>1</sup>
Ciudadana	28/10/2020	Actos anticipados de precampaña y campaña.	IEEBC/UTCE/PSO/27/2020 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Visible a foja 02, del anexo I del expediente 11/2022.

<sup>2</sup> Visible a foja 590, del anexo I del expediente 11/2022.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

PRI	30/10/2020	Promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.	IEEBC/UTCE/PSO/28/2020 <sup>3</sup>
	12/11/2020		IEEBC/UTCE/PSO/32/2020 <sup>4</sup>
Movimiento Ciudadano	23/11/2020	Promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.	IEEBC/UTCE/PSO/35/2020 <sup>5</sup>

**1.3 Acumulación de expedientes.** El once de noviembre de dos mil veinte, se determinó la acumulación de los expedientes IEEBC/UTCE/PSO/27/2020 e IEEBC/UTCE/PSO/28/2020 al IEEBC/UTCE/PSO/26/2020 dada la conexidad existente entre ellos al converger los elementos que integran dicha figura jurídica.<sup>6</sup>

**1.4 Medidas cautelares.** El doce de noviembre de dos mil veinte<sup>7</sup>, la Comisión de Quejas determinó conceder las medidas cautelares solicitadas para el retiro de los espectaculares denunciados, en los expedientes IEEBC/UTCE/PSO/26/2020, IEEBC/UTCE/PSO/27/2020 y IEEBC/UTCE/PSO/28/2020 acumulados.

Seguidamente, el veinte de noviembre de dos mil veinte<sup>8</sup>, la Unidad Técnica determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRI en el expediente IEEBC/UTCE/PSO/32/2020, dado que la publicidad denunciada ya había sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Quejas. Esto, en términos de lo dispuesto en el artículo 39, numeral 1, fracción IV del Reglamento de Quejas.

Acto seguido, el veintiuno de diciembre de dos mil veinte<sup>9</sup>, la Comisión **de Quejas** determinó conceder la medida cautelar solicitada para el

<sup>3</sup> Visible a foja 672, del anexo I del expediente 11/2022.  
<sup>4</sup> Visible a foja 777, del anexo II del expediente 11/2022.  
<sup>5</sup> Visible a foja 810, del anexo II del expediente 11/2022.  
<sup>6</sup> Visible a foja 712, del anexo I del expediente 11/2022.  
<sup>7</sup> Visible a foja 720, del anexo I del expediente 11/2022.  
<sup>8</sup> Visible a foja 801, del anexo II del expediente 11/2022.  
<sup>9</sup> Visible a foja 874, del anexo II del expediente 11/2022.

## RI-11/2022 y acumulados

retiro de los espectaculares denunciados, en el expediente IEEBC/UTCE/PSO/35/2020.

**1.5 Acumulación de expedientes.** Después el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, se acumularon los expedientes IEEBC/UTCE/PSO/32/2020 e IEEBC/UTCE/PSO/35/2020 al IEEBC/UTCE/PSO/26/2020 y acumulados, por los mismos razonamientos.<sup>10</sup>

**1.6 Regularización de la admisión en la UTCE<sup>11</sup>.** El veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, se regularizó la admisión de la denuncia en contra de Morena por *culpa in vigilando*, del Sindicato Nacional de Infraestructura; Sindicato de Trabajadores de la Industria Maquiladora de Transformación; Dialigth de México, S. de R.L. de C.V.; Omar Alejandro Aguilar Delgadillo; Media Tensión; Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; Hotel “Coral y Marina”; productos de Uva S.A. de C.V.; Observa Publicidad, S. de R.L. de C.V. y de Gaxiopsa, S.A. de C.V. al advertir su posible participación en los hechos denunciados, los cuales fueron debidamente emplazados a juicio.

**1.7 Resolución 03/2022<sup>12</sup>.** El treinta y uno de marzo del presente año, el Consejo General aprobó el acto impugnado.

**1.8 Medio de impugnación<sup>13</sup>.** En contra de lo anterior, el siete y once de abril del presente año, los inconformes presentaron recursos de inconformidad en contra del acto impugnado.

**1.9 Radicación, acumulación y turno<sup>14</sup>.** El diecinueve de abril del año en curso, la Presidencia de este Tribunal registró con las claves de identificación números RI-11/2022 RI-12/2022 y RI-13/2022 y por acuerdo del Pleno acumuló los últimos dos expedientes al primero, al advertirse conexidad y por este el de mayor antigüedad, designando

---

<sup>10</sup> Visible a foja 953, del anexo II del expediente 11/2022.

<sup>11</sup> Visible a foja 1026, del anexo II del expediente 11/2022.

<sup>12</sup> Visible a foja 1401, del anexo II del expediente 11/2022.

<sup>13</sup> Visible a foja 02, del anexo I del expediente 11/2022, foja 02, del anexo I del expediente 12/2022 y foja 02, del expediente 13/2022.

<sup>14</sup> Visible a foja 02, del anexo I del expediente 11/2022, foja 02, del anexo I del expediente 12/2022 y foja 02, del expediente 13/2022.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

como encargado de la instrucción y substanciación del mismo, al Magistrado citado al rubro.

**1.10 Auto de admisión y cierre de instrucción.** El doce de mayo de dos mil veintidós, se dictó acuerdo de admisión del presente recurso, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

## **2. COMPETENCIA**

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del artículo 68 de la Constitución local; 2, fracción I, inciso e) de la Ley del Tribunal; 281, 282 y 284, fracción I, de la Ley Electoral, por tratarse de un acto emitido por un órgano electoral local, que no tiene el carácter de irrevocable.

## **3. CONSIDERACIÓN ESPECIAL**

De conformidad con el Acuerdo General Plenario 1/2020, del Tribunal, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación derivado de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19), aprobado por el Pleno el trece de abril de dos mil veinte; la sesión pública para la resolución de este asunto, se lleva a cabo de manera excepcional a través de medios electrónicos.

Lo anterior, a fin de salvaguardar el derecho a la protección de la salud de los servidores públicos del Tribunal y de las personas que acuden a sus instalaciones, en atención a las múltiples recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y las autoridades sanitarias federal y estatal.

Medida preventiva que se toma, de conformidad con las facultades conferidas a los magistrados que conforman el Pleno del Tribunal, en términos de los artículos 6, fracción XV, en relación con el 14, fracción XX, de la Ley del Tribunal; misma que se implementa hasta en tanto así lo determine este órgano jurisdiccional, a partir de las indicaciones que respecto a la contingencia establezcan las autoridades sanitarias.

#### 4. PROCEDENCIA

En principio, ha de señalarse que el examen de las causas de improcedencia o sobreseimiento es de estudio preferente y una cuestión de orden público, lo aleguen o no las partes, en virtud que se encuentran relacionadas con aspectos necesarios para la válida sustanciación del proceso; por tanto, es deber de este órgano jurisdiccional analizarlas en forma previa toda vez que de actualizarse algunas de las hipótesis contenidas en la ley no sería posible emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia planteada, ello de acuerdo al artículo 1 de la Ley Electoral.

En el informe circunstanciado derivado del expediente RI-13/2022, el Consejo General invocó como causal de improcedencia del citado medio de impugnación, la prevista en el artículo 299, fracción III, de la Ley Electoral que dispone que los recursos serán improcedentes cuando: *“Hayan transcurrido los plazos que señala esta Ley, para su interposición”*; ello porque considera que el acto reclamado se impugna fuera del plazo legal y, por tanto, su presentación es extemporánea.

En ese sentido, este Tribunal estima que le asiste razón respecto a la citada causal de improcedencia, en virtud de lo siguiente:

Ahora, en términos del artículo 295 de la Ley Electoral<sup>15</sup>, los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugna.

Por su parte el artículo 302 de la Ley Electoral advierte en lo que aquí interesa lo siguiente:

*“... Las notificaciones se podrán hacer:*

- I. Personalmente;*
- II. Por estrados;*
- III. Por oficio;*

---

<sup>15</sup> “Artículo 295.- Los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se impugna.”



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- IV. *Por correo certificado o por telegrama con acuse de recibo;*
- V. *A través del Periódico Oficial del Estado, diarios o periódicos de mayor circulación estatal o regional, en los términos de esta Ley, y*
- VI. *Por medio electrónico...”.*

Por otra parte, la responsable advirtió y de autos se desprende que el partido MC fue notificado mediante oficio IEEBC/CGE834/2022 de treinta y uno de marzo del presente año, el cual fue recibido el uno de abril siguiente en el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones, por la representante suplente autorizada por el Consejo General, la que surtió efectos el mismo día<sup>16</sup>.

Prueba a la que se le concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 312, fracción II y 323 de la Ley Electoral, por tratarse de documentales públicas, emitida por una autoridad competente para ello, además por no estar controvertidas respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieren.

Seguidamente, en términos del artículo 294, párrafos segundo y tercero, el cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere notificado el acto o la resolución de que se trate; por lo que considerando que el recurrente tuvo conocimiento del acto que impugna el uno de abril del presente año, al haber sido notificado mediante oficio de la resolución controvertida.

En ese contexto, el artículo 295 de la Ley Electoral, dispone que los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se impugna, por lo que dicho plazo empezó a correr a partir del cuatro y concluyó el ocho de abril siguiente, mientras que el escrito fue presentado el once de abril del año en curso. Es decir, fuera del tiempo establecido por la citada ley.

Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro:

ABRIL DE 2022						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
					1 Fecha de notificación y surte efectos la misma	2
3	4 Inicio del plazo	5	6	7	8 Vencimiento del Plazo	9

<sup>16</sup> Visible de fojas 132 a 134 del presente expediente 13/2022.

10	11 Presentación del recurso	12	13	14	15	16
----	-----------------------------------	----	----	----	----	----

Sobre las bases expuestas, es evidente que el medio de impugnación que se resuelve se interpuso de manera extemporánea, es decir, fuera del plazo de los cinco días señalado por la Ley Electoral, ya que éste feneció el ocho de abril del año en curso, y no obstante ello se presentó hasta el once siguiente, como se advierte del sello de recibido por parte del IEEBC, que se contiene en el recurso<sup>17</sup>, por lo que se concluye que el mismo resulta improcedente en términos del artículo 299, fracción III, de la Ley Electoral, ya que fue presentado fuera del plazo legal, para presentar el recurso y, toda vez que el escrito de inconformidad fue admitido, lo procedente es su **sobreseimiento**.

No pasa inadvertido para quienes resuelven que el partido MC manifestó tener conocimiento del acto reclamado hasta el cuatro de abril del año en curso, no obstante como se mencionó con anterioridad de autos se advierte que la diligencia de notificación por medio de oficio, se llevó a cabo el uno del mismo mes y año. Por lo que es evidente que tuvo conocimiento del acto impugnado el mismo uno de abril.

Al no advertirse ninguna diversa causal de improcedencia hecha valer por las partes, así como tampoco al advertirse de forma oficiosa por este Tribunal, toda vez que la demanda reúne los requisitos, de forma y oportunidad exigidos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, resulta procedente entrar al estudio de fondo del recurso de inconformidad.

## 5. ESTUDIO DE FONDO

### 5.1 PLANTEAMIENTO DEL CASO

#### 5.1.1 ACTO IMPUGNADO

---

<sup>17</sup> Visible a foja 05 del expediente 13/2022.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La resolución 03/2022<sup>18</sup>, emitida por el Consejo General, en dieciocho de marzo del presente año, en la que en sus puntos resolutiveos se determinó lo siguiente:

**“PRIMERO.** Se determina la **existencia** de la infracción consistente en **promoción personalizada**, atribuible a Armando Ayala Robles, en su carácter de presidente municipal del XXIII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.

**SEGUNDO.** Se determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en **uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, así como culpa in vigilando.**

**TERCERO.** **Notifíquese** personalmente a las partes la presente resolución como en Derecho corresponda, con fundamento en los artículos 303 y 363 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

**CUARTO.** Dese **vista** con copia certificada de la presente resolución y de las actuaciones que integran el expediente citado al rubro, a la **Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, Baja California**, para los efectos precisados en el considerando **octavo...**”

Lo anterior en virtud de que la responsable indicó que con motivo de los contenidos difundidos se acreditó la promoción personalizada en el proceso electoral local 2020-2021, dada la exposición del nombre, imágenes y símbolos asociados visualmente con la persona y posición política de Armando Ayala Robles, otrora Presidente Municipal del XXIII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.

Asimismo, respecto de la exposición de la imagen y logotipos de personas físicas y morales en la publicidad denunciada, resolvió que no se tenían por acreditados los elementos configurativos de la infracción en estudio, ya que no se logró acreditar que en la producción y difusión tanto de los espectaculares y barda, se haya efectuado una utilización indebida de recursos públicos; por lo que los hechos denunciados no constituían una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda.

Seguidamente arguyó, que no se satisfacía el elemento subjetivo en relación a la infracción denominada actos anticipados de precampaña y campaña, por ende, tampoco la infracción aludida por la parte denunciante, en razón de que la concurrencia de todos los elementos resultaba indispensable para tener acreditados los actos referidos.

---

<sup>18</sup> Visible a foja 1401, del anexo II del expediente 11/2022.

Por último indicó, que respecto de la infracción *culpa in vigilando*, no se acreditó al no haberse materializado la diversa de actos anticipados de campaña por parte del denunciado, y ya que no se estableció relación de la publicidad denunciada con el partido político Morena, no existió vulneración al deber de cuidado que le asistió.

### 5.1.2 RESUMEN DE AGRAVIOS

De la lectura exhaustiva de los escritos de demanda se advierte que en lo toral las partes recurrentes, alegan en total cuatro agravios, en los que se duele de lo siguiente:

#### RI-11/2022

#### Recurrente: Armando Ayala Robles

**Agravio 1.** Indicó que la responsable transgredió diversos principios rectores establecidos en la Constitución federal, al determinar la existencia de la infracción consistente en promoción personalizada.

Asimismo, no determinó de forma cuantitativa y cualitativa, la falta en la que el servidor incurrió al indicar la indebida promoción personalizada y que dicha acción afectó de alguna u otra forma a la elección de Munícipes durante el proceso electoral local 2020-2021, apoyando lo anterior con la tesis: **“NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD”**.

Finalmente, refiere que se maximizó su contradicción al no contar con elementos objetivos para llevar a cabo sanción al respecto, al establecer en su resolutive cuarto que *“... Dese vista con copia certificada de la presente resolución y de las actuaciones que integran el expediente citado al rubro, a la Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, para los efectos precisados en el considerando octavo...”*.

**Agravio 2.** Manifestó que la autoridad no estableció de forma objetiva si se incurrió o no al supuesto de promoción personalizada, ya que



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

conforme al lineamiento INE-CG694-2020 establece los supuestos que derivan de la propaganda gubernamental, lo cual tergiversa al no determinar en el acto impugnado que no incurrió en propaganda gubernamental, ni mucho menos en actos anticipados de campaña o precampaña.

**Agravio 3. Sobre la responsabilidad y vista a la autoridad competente.** Finalmente, arguyó que ninguna de las facultades de la Sindicatura Municipal, establece sanciones de índole propias de las Autoridades Electorales, y el ordenar dar vista a la Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, respecto a su responsabilidad, para que en ámbito de sus atribuciones proceda conforme a derecho, en términos de lo expuesto, con fundamento en el artículo 91 de la Constitución local, es completamente fuera de proporción.

#### **RI-12/2022**

**Recurrente: PAN**

**Agravio único.** Indicó que le causaba agravio específicamente el punto resolutivo CUARTO en relación con los considerandos OCTAVO y NOVENO, ya que al estimar que se actualiza la infracción cometida por el Presidente Municipal indebidamente se da vista a la Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, siendo que esta autoridad no es el superior jerárquico.

#### **5.1.3 PUNTOS A DILUCIDAR Y MÉTODO DE ESTUDIO**

Por cuestión de método, se analizar por separado los agravios uno y dos respecto de Armando Ayala Robles; y en relación a los diversos agravios tercero y único del servidor público citado con antelación y el PAN, respectivamente, serán analizados en su conjunto, ya que los temas abordados en éstos guardan relación entre sí; sin que esta manera de proceder cause afectación jurídica a los actores, pues no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.<sup>19</sup> Por lo tanto, las cuestiones a dilucidar son:

---

<sup>19</sup> Véase la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

- Si en el agravio primero de Armando Ayala Robles, la autoridad responsable transgredió los principios rectores previstos en la Constitución Federal, si determinó de forma cuantitativa y cualitativa al determinar la existencia de la promoción personalizada y la supuesta contracción de no contar con elementos objetivos para imponer la sanción al dar vista a la Sindicatura.
- Si en el agravio segundo de Armando Ayala Robles la responsable determinó correctamente que las publicaciones denunciadas constituyen propaganda gubernamental con promoción personalizada.
- Si en el agravio tercero de Armando Ayala Robles y único del PAN fue correcto que la responsable diera vista a la Sindicatura del XXIV del Ayuntamiento del Ensenada, respecto de la conducta atribuida al servidor público.

## **5.2 ES INATENDIBLE EL AGRAVIO RELATIVO A LA TRANSGRESIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE ACTUALIZAN LA NULIDAD DE ELECCIÓN; Y POR OTRA PARTE, NO LE ASISTE LA RAZÓN RESPECTO A LOS VALORES CUANTITATIVO Y CUALITATIVO**

Primeramente, respecto de los argumentos relativos a que, la autoridad responsable transgredió los artículos 1, 41 Base VI inciso c), 116 fracción IV inciso b), y 134 párrafo Séptimo y Octavo de la Constitución federal, y los artículos 1, 5, párrafo Cuarto, Apartado E inciso c) y 100 párrafo primero de la Constitución local, debido a que no fueron respetados ni garantizados diversos principios rectores: elecciones libres, auténticas, competitivas, certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y máxima publicidad, se califican **inoperantes** en razón de que, el inconforme omite combatir de manera directa las razones y consideraciones hechas valer por el Consejo General en el acto impugnado.

Al respecto, se desprende que los agravios hechos valer por el inconforme no están encaminados a combatir de manera frontal los argumentos vertidos en la determinación de la autoridad responsable al declarar la existencia de la infracción consistente en promoción personalizada.



Lo anterior es así, toda vez que en sus motivos de disenso se circunscriben a manifestar, de manera genérica e imprecisa, presuntas transgresiones a diversos principios contenidos en la normatividad electoral en que incurrió la referida autoridad administrativa, aspectos que no son útiles para controvertir las razones que expuso la autoridad responsable, puesto que no combaten o refutan la motivación de la resolución, sino que se refiere a cuestiones circundantes.

A efecto de evidenciar lo anterior, es preciso señalar que, para la resolución de los medios de impugnación, resulta ineludible confrontar los motivos de inconformidad expuestos en vía de agravios, respecto de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate.

Lo anterior, obliga a que los actores expongan hechos y motivos de inconformidad que estimen lesionen sus derechos y obligaciones, si ello se incumple, los planteamientos serán inoperantes.

En ese sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte, particularmente, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2008, de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”**.

Por ello, es que se estima que en su disenso no se advierten planteamientos encaminados a establecer una postura que evidencie una contradicción u omisión con lo resuelto por el Consejo General, pues omite expresar las razones por las cuales considera que el análisis realizado fue inadecuado o, en su caso, que las conclusiones de la responsable son incorrectas.

De igual forma, se determina que **no le asiste la razón a Armando Ayala Robles**, en el sentido de que la responsable no estableció de forma cuantitativa y cualitativa, la falta en la que incurrió, al determinar la indebida promoción personalizada, y que dicha acción afectó de

alguna u otra forma a la elección de Municipales durante el Proceso Electoral Local 2020-2021, la cual se maximiza su contradicción al no contar con elementos objetivos para llevar a cabo sanción al respecto, al establecer en su resolutive cuarto que "*...Dese vista con copia certificada de la presente resolución y de las actuaciones que integran el expediente citado al rubro, a la Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, para los efectos precisados en el considerando octavo.*"; en virtud que el inconforme parte de una **premisa equivocada**, además que la tesis en que se apoya tal pretensión, no es acorde con el tema que se está planteando.

Lo anterior es así, ya que su argumento se sustenta en factores que son considerados en los juicios sobre nulidad de la votación recibida en una casilla o de una elección en los cuales se requiere que la irregularidad o violación tenga el carácter determinante, esto es, que por lo general supone necesariamente la concurrencia de los factores cuantitativos y cualitativos, de la violación, por lo que invoca la tesis XXXI/2004 de Sala Superior de rubro: "***NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD***".

No obstante, es preciso aclarar que el objeto de estudio en el procedimiento especial sancionador fue relativo a las infracciones sobre **promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y culpa in vigilando**, cuyos elementos de tipo son diversos a la nulidad de la votación recibida en casilla o en su caso de la elección, misma que por el tema controvertido no es aplicable al caso concreto.

En consecuencia, al ser distintos la materia de estudio hecha valer por el recurrente (nulidad de votación o elección), y de la resolución impugnada es que resulta inatendible tal agravio.

Seguidamente, **no le asiste la razón** en relación al agravio respecto a la supuesta contradicción al "**no contar con elementos objetivos la autoridad responsable para imponerle la sanción**" por la actualización de la infracción de promoción personalizada al dar vista con copia certificada de la resolución y de las actuaciones que



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

integran el expediente a la Sindicatura del XXIV Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.

Como ha quedado establecido, en el asunto de mérito la autoridad responsable determinó que se acreditaba la infracción de promoción personaliza, por Armando Ayala Robles, y refirió que el artículo 354 de la Ley Electoral, no contempla un apartado de sanciones aplicables a los servidores públicos estatales por la comisión de faltas electorales.

Por tanto, en términos del artículo 457 de la LGIPE en concordancia con el artículo 351 de la Ley Electoral, una vez determinada la infracción, al tratarse de **un servidor público**, lo procedente era que la autoridad administrativa electoral diera vista al superior jerárquico, para que proceda como legalmente corresponda, pues es diversa autoridad la competente para la aplicación de la imposición.

De ahí que no se advierta la supuesta contradicción reclamada, consistente en que la responsable no contaba con elementos objetivos para imponerle la sanción.

No pasa inadvertido que el inconforme Armando Ayala Robles y el PAN hacen valer en vía de agravio de manera coincidente la indebida fundamentación y motivación de la vista que ordenó la responsable a la Sindicatura Municipal de Ensenada, Baja California, cuestión que será analizada más adelante.

### **5.3 LE ASISTE RAZÓN AL RECURRENTE ARMANDO AYALA ROBLES RESPECTO A LA FALTA DE EXHAUSTIVIDAD.**

Se determina que **le asiste la razón al inconforme**, ya que, se advierte que la responsable no analizó exhaustivamente en el acto todos los elementos pertinentes para determinar si en efecto los actos denunciados correspondían a propaganda gubernamental.

En principio, se debe exponer que por el principio de exhaustividad se refiere a la imposición a la autoridad de deber analizar en la resolución todos y cada uno de los planteamientos formulados por las partes

durante la integración de la *litis* y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, para lo cual, previamente, debe constatar la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción.

En la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de **todos los argumentos y razonamientos** de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.

Esto, porque sólo así se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un posterior medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la razón fundamental de la jurisprudencia: **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.”**<sup>20</sup>

Ahora, en primer término se advierte que la responsable no fue exhaustiva al exponer las razones por las cuales arguyó que incurrió en propaganda gubernamental al momento de estudiar la infracción determinada como promoción personalizada, ya que no estableció de forma cabal si se incurrió o no en el mismo.

En ese contexto, de la lectura integral de la resolución controvertida se advierte que, en el apartado de promoción personalizada la responsable señaló textualmente al momento de resolver el acto impugnado en lo que aquí interesa<sup>21</sup>, lo siguiente:

---

<sup>20</sup> Revista Judicial Electoral 2002, suplemento 5, páginas 16 y 17, jurisprudencia 12/2001.

<sup>21</sup> Consulta a foja 169 de la resolución impugnada o 163 del expediente principal del RI-11/2022.



*“...las once publicidades restantes si pueden ser catalogadas como propaganda gubernamental debido a las características de su contenido, pues si bien no contienen logotipo o emblema del XXIII Ayuntamiento de Ensenada, ello no es óbice para atribuírseles este calidad.”*

*“Esto, al observarse que la propaganda denunciada si está relacionada con informes, logros, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte del servidor público denunciado...”.*

*“...de las que se advierte que las manifestaciones realizadas por el denunciado en el citado informe de gobierno son referentes a los avances en el desarrollo del municipio, así como a los proyectos de gobierno en materia de economía, vivienda, deporte, mejoramiento urbano, salud, infraestructura y seguridad.”*

En ese sentido, es importante señalar los requisitos que ha establecido la Sala Superior a efecto de advertir que se está en presencia de **propaganda gubernamental** son los siguientes<sup>22</sup>:

- La emisión de un mensaje por un servidor o entidad públicos.
- Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones.
- Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.
- Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía.
- Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

Por ello, se ha considerado que la noción de propaganda gubernamental, tanto desde una perspectiva general como electoral, implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de

---

<sup>22</sup> SUP-REP-0193/2022

gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.<sup>23</sup>

En ese contexto, es evidente que la responsable no desglosó puntualmente respecto de la totalidad de las publicaciones todos los requisitos que ha establecido la Sala Superior a efecto de advertir que se está en presencia de propaganda gubernamental, pues su análisis se circunscribió solamente al contenido de los mensajes denunciados y con ello, determinó que se estaba en presencia de propaganda gubernamental, sin que se haya pronunciado respecto del primer elemento indicado por la Sala Superior, esto es, que haya sido emitido por un servidor o entidad pública.

Ello es así dado que si bien, la responsable al concluir que Armando Ayala Robles incurrió en promoción personalizada, por la difusión de propaganda gubernamental, plasmó la totalidad de las publicaciones denunciadas e indicó lo que se dijo en cada una de ellas; sin embargo, **no se pronunció** respecto a que fueron difundidos o contratados por un servidor o entidad pública.

Máxime, que en los escritos presentados por Armando Ayala Robles obrantes en autos, el entonces denunciado hizo valer como defensa que él no había contratado la publicidad denunciada, la cual refiere que correspondía a gestos de gratitud de la ciudadanía<sup>24</sup>, sin que la responsable se haya pronunciado al respecto.

Esto es, del acto controvertido no se advierte que la autoridad responsable, se hubiere pronunciado sobre tal aspecto, ni tampoco sobre la **responsabilidad directa** del denunciado de la colocación y/o contratación de la publicidad denunciada o de alguna otra persona, toda vez que se limitó a concluir que el deslinde del denunciado no cumple con los requisitos necesarios para considerarlo como válido.

Del acto reclamado, se desprende que, la responsable indicó que la contratación y colocación de la publicidad objeto de estudio tenía

---

<sup>23</sup> En términos de lo establecido en el SUP-REP-433/2021.

<sup>24</sup> Visible a foja 174 del acto impugnado o reverso de la foja 165 del expediente principal del RI-11/2022.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

como finalidad difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, para generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía; sin embargo, concluyó que no podía adjudicársele responsabilidad alguna a las personas físicas y morales denunciadas, respecto de la difusión de la publicidad en comento, al no obrar algún elemento veraz y/o adicional de prueba que los vinculara a tales actos, manteniéndose protegidos por el principio de presunción de inocencia, el cual desenvuelve su protección de manera absoluta sin ser necesario desplegar actividades probatorias en favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos imputados<sup>25</sup>.

Lo que genera que no exista certeza jurídica de quién es la persona que colocó o contrató la publicidad controvertida, no obstante la autoridad determinó atribuir la infracción a Armando Ayala Robles.

En consecuencia, al no haber analizado en sus términos la excluyente de responsabilidad hecha valer, ni puntualizó las razones por las cuales consideraba que la emisión de los mensajes difundidos fueron realizados por Armando Ayala Robles, es decir, por un servidor o entidad pública, de ahí que la responsable haya sido omisa en analizar exhaustivamente los planteamientos realizados, pues no se advierte que la publicidad estuviesen escritos en primera persona.

Por lo tanto, es evidente que hubo una vulneración al principio de exhaustividad ya que es necesario un pronunciamiento detallado de cada una de las publicaciones y las razones por las cuales se advierte que contienen los requisitos previamente señalados por la Sala Superior.

De ahí que, se determina que **le asiste la razón al inconforme**, en el sentido de que la responsable no determinó de manera exhaustiva las razones por las cuales determinó que incurrió en propaganda gubernamental al momento de estudiar la infracción determinada como promoción personalizada.

#### 5.4 AGRAVIOS RELATIVOS A LA VISTA AL SUPERIOR

---

<sup>25</sup> Visible a foja 177 del acto impugnado.

**JERÁRQUICO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE ENSENADA,  
BAJA CALIFORNIA.**

Finalmente, se determina que **les asiste la razón a los inconformes**, en el sentido de que hubo una indebida fundamentación y motivación al respecto de dar vista a la Sindicatura, pues sostienen que el superior jerárquico del Presidente Municipal, es el Congreso del Estado de Baja California, por las razones que a continuación se expondrán.

En ese sentido, primeramente es importante resaltar que la Constitución federal en su numeral 16, párrafo 1, establece que:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”*

Dicho precepto constitucional advierte los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, traducido esencialmente en el derecho supremo de que todo acto de molestia provenga de autoridad competente y, además, impone a ésta la obligación de fundar y motivar sus actos.

Por **fundamentación** se entiende la expresión precisa del o de los preceptos legales aplicables al caso, y por **motivación** el señalamiento de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas en el dictado de las sentencias. Sustenta lo anterior la jurisprudencia de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.**”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte, jurisprudencia 204. Página 166, tomo VI, Materia Común, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, editado 2000).



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La contravención al derecho supremo de mérito, reviste dos vertientes, a saber:

- a) **De forma:** cuando se trata de la falta de fundamentación y/o motivación; y,
- b) **De fondo:** cuando se presenta indebida o incorrecta fundamentación o motivación.

La **primera** se produce cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones consideradas para subsumirlo en la hipótesis prevista en la ley; esto, dado que en el Diccionario de la Lengua Española<sup>27</sup>, define el vocablo “falta” como *carencia o privación de algo*, entre otras acepciones.

La **segunda** se da cuando se invoca el precepto legal, pero éste no es aplicable por las características específicas del asunto, impidiendo su adecuación en la hipótesis normativa; o bien, cuando las razones que da la autoridad responsable como sustento del acto reclamado, son discordantes con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso; dado que la acepción del vocablo *indebido* proporcionado por la academia en el diccionario en consulta donde la define como 2. *Ilícito, injusto y falto de equidad*.

De tal manera, la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia absoluta de tales requisitos, lo cual se traduce en una violación formal; mientras la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la inexacta o deficiente aplicación de normas así como de los razonamientos formulados por la autoridad y **resulta en una violación material o de fondo**.

Esta distinción es importante, primero, para determinar el orden para estudiar los agravios y, segundo, para establecer los efectos de la resolución; pues aun cuando en ambos casos la autoridad debe dejar insubsistente el acto inconstitucional, en el **primer** supuesto la responsable deberá subsanar la irregularidad y expresar la fundamentación y motivación ausente; mientras en el **segundo**, la

---

<sup>27</sup> Vigésima segunda edición, Editorial Espasa Calpe, la Real Academia Española

responsable **debe indicar los fundamentos y motivos diferentes a los formulados en el acto reclamado.**

Sirven de apoyo las jurisprudencias:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.”<sup>28</sup>**

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.”<sup>29</sup>**

Luego, para colmar las exigencias constitucionales de mérito, en su acto la autoridad debe desplegar su actuación la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley; es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada.

De igual forma, los antecedentes fácticos deben ajustar y permitir la aplicación de la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.

En resumen, conforme a lo dispuesto por el invocado artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado.

En cuanto a lo primero, deben señalarse con exactitud el artículo o artículos que resulten aplicables al caso concreto, y respecto de lo segundo, debe indicarse, con igual precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad o autoridades hayan tomado en consideración para dictar sus actos; siendo indispensable además, que haya una justa adecuación entre

---

<sup>28</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, jurisprudencia I.3o.C.J/47.

Página 1964, tomo XXVII, febrero de 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época

<sup>29</sup> Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, jurisprudencia I.6o.C. J/52.

Página 2127, tomo XXV, enero de dos mil siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

los motivos señalados y los preceptos aplicables al caso.

De tal suerte que, la fundamentación y motivación de los actos de autoridad es una exigencia tendiente a tratar de establecer sobre bases objetivas la racionalidad y la legalidad de aquéllos; a efecto de procurar eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad y la arbitrariedad de las decisiones de autoridad; lo que además permite a los gobernados estar en condiciones de impugnar tanto los fundamentos del acto como los razonamientos que lo rigen.

Por tanto, no basta que exista en el derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento, para que esté en condiciones de defenderse como lo estime pertinente.

Así, el particular debe estar en aptitud de conocer la norma y los motivos que permitan a la autoridad molestarlo en su esfera jurídica y, en su caso, controvertir tal actuación si considera que esta no se encuentra ajustada a derecho.

Orienta a lo considerado, la tesis de jurisprudencia: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.”**<sup>30</sup>

En ese contexto, se advierte que la responsable indicó con base en el artículo 91 de la Constitución Local, que lo procedente era dar vista a la Sindicatura, respecto de la responsabilidad de Armando Ayala Robles, en su carácter de Presidente Municipal; no obstante dicho precepto solamente advierte sobre quienes cuentan con el carácter de servidores públicos, las formas de desempeñar su empleo y sus obligaciones, no obstante en ningún apartado se indica que dicha autoridad es la superior del ahora apelante.

---

<sup>30</sup> Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/43. Página 1531, tomo XXIII, mayo de 2006, del Semanario Judicial de la Federación.

Conforme, al artículo 115 de la Constitución federal, y el diverso numeral 79 de la Constitución local, se advierten que el Presidente Municipal y el Síndico Procurador, son integrantes del Ayuntamiento como órgano colegiado.

Entonces, al ser el Presidente Municipal y el Síndico, integrantes del Ayuntamiento como órgano colegiado, y al no advertirse de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, a quién se le pudiera atribuir el carácter de superior jerárquico, es por ello, que a efecto de determinar tal calidad en el presente caso, es importante destacar la tesis<sup>31</sup> de rubro y texto siguiente:

**“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.-** De una interpretación sistemática, teleológica y funcional de lo establecido en los artículos 41, Bases III, Apartado C, párrafo segundo, y IV, párrafo tercero; 116, y 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 442, apartado 1, inciso f); 449, párrafo 1, y 457, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conduce a estimar que, ante la ausencia de normas específicas, los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado, con base en sus atribuciones constitucionales y legales, para sancionar a servidores públicos sin superior jerárquico por la realización de conductas que la autoridad jurisdiccional determinó contrarias al orden jurídico en la materia electoral, con independencia de que ello pudiese eventualmente generar otro tipo de responsabilidades. Por ende, para hacer efectivo y funcional el régimen administrativo sancionador electoral, resulta procedente que las autoridades electorales jurisdiccionales hagan del conocimiento de los congresos tales determinaciones para que impongan las sanciones correspondientes. Lo anterior, a fin de hacer efectivo el sistema punitivo en que se basa el derecho sancionador electoral y, por ende, para proporcionarle una adecuada funcionalidad.”

De dicha tesis se desprende, en esencia que, en materia electoral, ante la ausencia de normas específicas a efecto de determinar quién cuenta con el carácter de superior jerárquico de algún servidor público, los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado, con base en sus atribuciones

---

<sup>31</sup> Tesis XX/2016, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 128 y 129.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

constitucionales y legales, para sancionar a dichos servidores por la realización de conductas que la autoridad jurisdiccional determinó contrarias al orden jurídico.

En ese sentido, es importante indicar que de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, no se advierte en esencia quien sería en superior jerárquico del aquí apelante, y por lo tanto con base a lo indicado en la tesis de referencia tal carácter le corresponde al Congreso del Estado de Baja California.

Consecuentemente, con todo lo expuesto es evidente que hubo una indebida fundamentación y motivación por parte de la responsable al advertir que diversa autoridad es la superior jerárquico del Presidente Municipal de Ensenada, con base en el precepto legal inferido en líneas precedentes; no obstante al no existir superior jerárquico en el orden municipal, le reviste tal carácter al Congreso del Estado de Baja California, de ahí que **le asista la razón a los inconformes** respecto de sus agravios. Similar criterio fue sustentado por este Tribunal en el procedimiento especial sancionador PS-77/2021.

#### **EFFECTOS.**

Así, al haber resultado sustancialmente fundados los agravios relacionados con la falta de fundamentación y motivación, lo procedente es revocar parcialmente la resolución reclamada, para los siguientes efectos:

- Se emita una nueva resolución, en un **plazo breve**, en la que dejen subsistentes las consideraciones que no fueron materia de impugnación en esta ejecutoria.
- En la nueva resolución se debe pronunciar, de manera fundada y motivada, así como analizar y valorar todos los elementos probatorios, para determinar la existencia o no de la infracción de promoción personalizada atribuida a Armando Ayala Robles, y en caso de determinar la responsabilidad del servidor público citado, dar vista a la autoridad competente.
- Se deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **sobresee** en el recurso de inconformidad RI-13/2022 interpuesto por el Partido Movimiento Ciudadano por resultar extemporáneo.

**SEGUNDO.** Se **revoca** parcialmente el acto impugnado para los efectos precisados en la ejecutoria.

**TERCERO.** **Glósese** copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los expedientes acumulados.

**NOTIFÍQUESE** a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **MAYORÍA** de votos de las magistraturas que lo integran con voto en contra de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**JAIME VARGAS FLORES**  
**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CAROLA ANDRADE RAMOS**  
**MAGISTRADA**

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO**  
**MAGISTRADA**

**GERMÁN CANO BALTAZAR**  
**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**



**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN I, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN RELACIÓN CON EL 328, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; 14, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL; FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD RI-11/2022 Y ACUMULADOS.**

Quiero manifestar de forma muy respetuosa que me aparto de la decisión de la mayoría que determina revocar de forma parcial la resolución controvertida, en virtud de las siguientes consideraciones: La sentencia determina que le asiste la razón a Armando Ayala Robles, aduciendo que la autoridad responsable no analizó de forma exhaustiva los elementos pertinentes para determinar si en efecto los actos denunciados correspondían a propaganda gubernamental, señalando que, para identificar a la misma, Sala Superior ha establecido los siguientes requisitos:

- La emisión de un mensaje por un servidor o entidad públicos.
- Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones.
- Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.
- Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía.
- Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

Al respecto, la sentencia con la que disiento sostiene que el análisis de la resolución impugnada *“se circunscribió solamente al contenido de los mensajes denunciados y con ello, determinó que se estaba en presencia de propaganda gubernamental, sin que se haya*

*pronunciado respecto del primer elemento indicado por la Sala Superior, esto es, que haya sido emitido por un servidor o entidad pública.*

*Ello es así dado que si bien, la responsable al concluir que Armando Ayala Robles incurrió en promoción personalizada, por la difusión de propaganda gubernamental, plasmó la totalidad de las publicaciones denunciadas e indicó lo que se dijo en cada una de ellas; sin embargo, no se pronunció respecto a que fueron difundidos o contratados por un servidor o entidad pública.”*

A razón de las consideraciones del fallo, debo decir, que precisamente en el precedente que cita la sentencia **SUP-REP-193/2022**, Sala Superior, realiza una interpretación puntal de lo que debe entenderse por propaganda gubernamental, incluso dando un mayor peso al elemento objetivo de la infracción, sobre el subjetivo, es decir, una mayor prevalencia al mensaje que se difunde, por sobre quien lo difunde; señalando que para que las expresiones emitidas por los servidores públicos en algún medio de comunicación social sean consideradas como propaganda gubernamental, **se debe analizar a partir de su contenido o elemento objetivo y no sólo a partir del elemento subjetivo**, cuestión que se analiza a la inversa en la sentencia aprobada por mayoría.

Es decir, Sala Superior sostiene que, existe propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.

Es decir, si bien, un elemento importante para la actualización de la propaganda gubernamental estriba en que la emisión del mensaje a analizar provenga de un servidor o entidad pública, **no se requiere**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

en esencia que el mismo sea imperiosamente difundido, publicado o **suscrito por el sujeto de autoridad**, incluso ni siquiera financiado con recursos públicos, siempre que este difunda logros o información gubernamental, que no pueda considerarse nota periodística.

Lo anterior, puesto que, si bien, la propaganda gubernamental de forma ordinaria debe provenir o estar financiada por un ente público, puede darse el caso que no se cumpla con esos elementos, pero se deba clasificar de esa forma, con el fin de no hacer nugatorias las normas constitucionales y legales atinentes.

En esta intelección, los razonamientos de la sentencia aprobada por mayoría, puntualizan que el Consejo General no analizó que el mensaje hubiera sido difundido o contratado por Armando Ayala Robles, **aunado a que no se advertía que estuviera escrito en primera persona.** De ahí que se estimó que la autoridad responsable no fue exhaustiva al analizar si las imágenes denunciadas en realidad eran propaganda gubernamental.

Razonamientos anteriores que no comparto, en virtud de que, desde mi apreciación, **no se requiere que, para el caso, los mensajes analizados estuvieran escritos en primera persona** para considerarlos propaganda gubernamental, dado que, tal como estableció el Consejo General en su resolución, las imágenes hacen plenamente identificable al servidor público denunciado, y se acompañan de informes, logros, avances en desarrollo económico, social, cultural y político, así como compromisos cumplidos.

Bajo tales argumentaciones, los mensajes denunciados analizados visual y contextualmente provienen de un servidor público, más allá de que su redacción aparezca o no en primera persona. Aunado a ello, cobra mayor relevancia el elemento objetivo, es decir, la esencia y propósito del mensaje, que en el caso no quedó desvirtuado.

Ahora bien, en atención a que el punto medular del disenso consiste en que la sentencia aprobada por mayoría, la autoridad responsable no identificó exhaustivamente cómo es que el denunciado emitió o difundió los mensajes, y al haber quedado superado tal apreciación, desde mi perspectiva, en consecuencia, considero que se cumplen todos los elementos de la infracción de promoción política personalizada: subjetivo, objetivo y temporal, tal como sostuvo el Consejo General.

Por otra parte, por cuanto hace a la responsabilidad atribuida a Armando Ayala Robles, la sentencia aprobada señala que a razón de que el Consejo General determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas a las personas morales involucradas, o cuyos nombres o logos aparecieron en los espectaculares denunciados, toda vez que no existía prueba fehaciente que los vinculara con la contratación o colocación de aquellos; entonces no existía certeza jurídica de quién es la persona que colocó o contrató la publicidad controvertida, y no obstante, el Consejo General determinó atribuir la infracción a Armando Ayala Robles al concluir que el deslinde del denunciado no cumplía con los requisitos necesarios para considerarlo como válido. Respecto a este punto, he de sostener que también me aparto de tal razonamiento, puesto que, por cuanto hace a las personas morales involucradas, si no existe prueba material suficiente que demuestre su responsabilidad, es correcto que no se finque responsabilidad alguna; no obstante, el hecho de que no existan contratos donde aparezca el nombre de Armando Ayala Robles contratando o colocando por él mismo la publicidad controvertida no es motivo suficiente para eximirlo de responsabilidad, incluso aunque hubiera presentado un deslinde.

Lo anterior, porque contrario a lo argumentado por la sentencia aprobada, el hecho de que un deslinde no cumpla con los requisitos de idoneidad, oportunidad y eficacia, hace que el mismo no cumpla el objetivo, y por tanto proceda imponer una responsabilidad al infractor. Lo argumentado encuentra sustento, *mutatis mutandi*, en la Jurisprudencia 17/2010 de Sala Superior de rubro: **RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.**

Criterio que sostiene, entre otras cosas, que el deslinde cumplirá el objetivo de librar de responsabilidad, cuando las medidas o acciones que adopten sean eficaces, es decir, cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Asimismo, cobra relevancia el criterio de la Tesis VI/2011 de Sala Superior de rubro: **RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR.**

Con base en lo anterior, considero que como el Consejo General señaló en su resolución que el deslinde del denunciado no fue eficaz, puesto que los escritos que presentó no cesaron la conducta denunciada y estuvieron colocados durante cuarenta y cuatro días más, hasta el treinta y uno de diciembre, sin que demostrara el haber realizado mayores acciones idóneas, oportunas y razonables para su retiro. Por tanto, desde mi perspectiva sí es posible atribuir responsabilidad al denunciado por la colocación de los mismos.

En virtud de lo anterior, no obstante que comparto que, en su caso, la vista al superior jerárquico debió dirigirse al Congreso del Estado de Baja California, y no a la Sindicatura del Ayuntamiento, no acompaño el sentido del fallo aprobado. Por ende, se emite el presente **voto particular.**

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO**  
**MAGISTRADA**

**GERMÁN CANO BALTAZAR**  
**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**