

SRE-PSC-97/2016

INDICE

I. Antecedentes	
p. 2	
II. Competencia	
p. 3	
III. Causales de improcedencia	
p. 4	
IV. Planteamiento de la controversia	
p. 6	
V. Pruebas y valoración probatoria	
p.7	
VI. Acreditación de hechos	
p.10	
1. Existencia y contenido del comunicado	
p.10	
2. Publicación del comunicado en el periódico RFORMA	
p.13	
3. Contratación del comunicado	
p.14	
VII. Análisis de Fondo	
p.15	
• Promoción personalizada	
p.17	
• Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido	
p. 25	
• Transgresión a la obligación de imparcialidad en el uso de recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos	
p. 35	
VIII Responsabilidad	
p.43	
IX Individualización de la sanción	
p.44	
Resolutivos	
p.52	

ANTECEDENTES

a
e
al
s,
-

E
S
T
U
D
I
O

D
E
F
O
N
D
O



PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SRE-PSC-97/2016

PROMOVENTE: CÉSAR URIBE SALINAS

PARTES INVOLUCRADAS: ENRIQUE PEÑA NIETO,
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS Y OTROS

MAGISTRADO: FELIPE DE LA MATA PIZANA

SECRETARIOS: MARTHA LETICIA MERCADO
RAMÍREZ, MAGIN HINOJOSA OCHOA Y MARÍA
EUGENIA PAZARÁN ANGUIANO

Ciudad de México, a veintidós de junio de dos mil dieciséis.

Sentencia que resuelve el procedimiento especial sancionador registrado con la clave de identificación **UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016**.

GLOSARIO

Autoridad instructora y/o Unidad Técnica:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Federación de Sindicatos:	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Promovente y/o quejoso:	César Uribe Salinas.
Partes involucradas:	<ul style="list-style-type: none">- Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.- Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V.- Ediciones del Norte S.A. de C.V.- Joel Ayala Almeida, Senador de la República LXIII

	Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. - Alfonso Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Subsecretaría de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). - Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES.

1. **Queja.** El dos de junio del dos mil dieciséis¹, César Uribe Salinas, por su propio derecho, presentó escrito de queja en contra de las *partes señaladas* por supuestas infracciones consistentes en violaciones a las reglas para la difusión de propaganda gubernamental.

2. **Acuerdo de radicación y diligencias de investigación.** El dos de junio, la *autoridad instructora* emitió el respectivo acuerdo de **radicación** por el que registró la queja con la clave de expediente **UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016**, y con el fin de sustanciar debidamente el expediente, realizó diversos **requerimientos**.

3. **Admisión.** El tres de junio siguiente, la *autoridad instructora* **admitió** la queja y reservó el respectivo emplazamiento a la audiencia de pruebas y alegatos en tanto culminara la etapa de investigación.

4. **Medidas Cautelares.** El cuatro de junio, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE en el acuerdo ACQyD-INE-110/2016 declaró **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas por el *promovente*.

¹ Los hechos y actos que se mencionan en adelante, acontecieron en el dos mil dieciséis, salvo aclaración que se realice.

5. Audiencia de pruebas y alegatos. El diecisiete de junio, previo emplazamiento al *quejoso* así como a las *partes señaladas* se llevó a cabo la respectiva audiencia de pruebas y alegatos.

6. Recepción del expediente en la *Sala Especializada*. El ### de junio, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el expediente que corresponde al presente procedimiento especial sancionador

7. Turno a ponencia. En virtud de lo anterior, en el momento oportuno, una vez revisada la correcta integración del expediente por la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente **SRE-PSC-97/2016** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para la elaboración del correspondiente proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA.

Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de la resolución de un procedimiento especial sancionador, iniciado con motivo de la queja relativa a la posible vulneración de las reglas de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por la ley; promoción personalizada de diversos servidores públicos; y, el supuesto uso indebido de recursos públicos, a través de la difusión de una inserción en un medio de comunicación impreso de circulación nacional.

En ese sentido toda vez que la queja hace referencia a hechos realizados en un medio impreso de circulación nacional aunado a que se menciona la existencia de supuesta propaganda gubernamental, tal conducta debe ser del conocimiento, como autoridad tramitadora, de la *Unidad Técnica*², y en consecuencia también de esta *Sala Especializada*.

² Lo anterior es coincidente con el criterio del SUP-REP-145/2015.

SRE-PCS-97/2016

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la *Constitución Federal*; 186, fracción III, inciso h), 192 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación así como 470, 471, 475, 476 y 477 de la *Ley Electoral*.

II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

- **Indebido emplazamiento.**

En el escrito de contestación, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal refiere que el emplazamiento al presente procedimiento especial sancionador fue incorrecto, porque de los hechos señalados en la queja no se atribuye ningún hecho o acto ilícito, identificando las condiciones particulares de su comisión, por lo que la citación al procedimiento especial que se resuelve resulta innecesaria e injustificada, lo que afecta su derecho de defensa.

Contrario a lo afirmado esta *Sala Especializada* considera que la *autoridad instructora* atendió las formalidades y finalidades que garantizan el derecho de defensa.

En ese sentido, el artículo 471, párrafo 7, de la *Ley Electoral* en la parte correspondiente establece que al emplazar a los denunciados al procedimiento "*se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa*".

En ese sentido, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que al emitirse el acuerdo de emplazamiento de fecha trece de junio, la *autoridad instructora*, le hizo del conocimiento las conductas materia del presente procedimiento, en específico la supuesta realización de promoción personalizada, el uso indebido de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

De tal forma, contrario a lo afirmado se estima que la *autoridad instructora* atendió las formalidades y finalidades que garantizan el derecho de defensa, lo cual es corroborado porque de autos se desprende que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal compareció a la audiencia de pruebas y alegatos y dio contestación a la denuncia y aportó los elementos que consideró necesarios, con lo que se cumplió la finalidad de garantizar la adecuada defensa de las partes.

- **Ausencia de pruebas suficientes para acreditar el hecho denunciado.**

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal señala que en la queja no se acompañan pruebas idóneas y suficientes para acreditar los hechos que pretende probar el *promovente*.

Al respecto, se tiene que a través de su escrito de queja, el denunciante expresó hechos que estima son susceptibles de constituir infracciones en la materia, las consideraciones jurídicas que a su juicio son aplicables, y al efecto, aportó los medios de convicción que estimó pertinentes para acreditar la conducta denunciada.

El artículo 471, párrafo 3, inciso e), de la *Ley Electoral* establece que el *promovente* deberá, entre otras cuestiones, ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; lo que se cumplió en el presente caso, toda vez que el *quejoso* señaló los elementos que consideró necesarios, a fin de acreditar la existencia de los hechos denunciados.

Por lo que con independencia de que las alegaciones puedan ser o no fundadas, la valoración y estudio de las probanzas que obran en el expediente, será materia de estudio en el fondo de ésta sentencia, analizar la viabilidad de los agravios y las pruebas en este momento, implicaría incurrir en el vicio lógico de petición de principio.

- **Objeción de las pruebas que obran en autos.**

Las *partes vinculadas* objetaron el contenido y alcance probatorio de los medios de convicción aportados por el *quejoso*.

Como se ha dicho, el respecto, el artículo 471, párrafo 3, inciso e), de la *Ley Electoral* establece que el quejoso deberá, entre otras cuestiones, ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, lo que se cumplió en el presente caso, toda vez que el *promovente* aportó diversos elementos, a fin de acreditar la existencia de las conductas que considera infractoras de la ley.

En ese tenor, se estima que no les asiste la razón a las *partes vinculadas*, toda vez que pretenden demeritar el alcance probatorio de los medios de convicción aportados por el *quejoso*, cuestión que debe analizarse en el estudio de fondo del presente asunto, dado que se vincula con la acreditación o no de las infracciones denunciadas a partir de los elementos de prueba aportados.

Además, si no se especifican las razones concretas para desvirtuar el valor o el hecho o infracción al cual se encuentran dirigidos, la objeción no es susceptible de ser atendida.

Por lo que con independencia de que las alegaciones puedan ser o no fundadas, la valoración y estudio de las probanzas que obran en el expediente, será materia de estudio en el fondo de ésta sentencia, analizar la viabilidad de los agravios y las pruebas en este momento, implicaría incurrir en el vicio lógico de petición de principio.

IV. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA.

En su escrito de queja, el *promovente* hizo valer diversos hechos que constituyen la materia de controversia, como a continuación se indican:

CONDUCTA SEÑALADA	PARTES SEÑALADAS	HIPÓTESIS JURIDICA
<p>La publicación en el periódico REFORMA de primero de junio de este año, de la inserción titulada COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE, que a consideración del <i>quejoso</i> vulnera diversas disposiciones constitucionales y legales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. - Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público. - Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. - Ediciones del Norte S.A. de C.V. - Joel Ayala Almeida, Senador de la Republica LXIII Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del <i>Sindicato</i>. - Alfonso Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Subsecretaría de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). - Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> -Promoción personalizada; Artículos 134, párrafo 8 de la <i>Constitución Federal</i> y 449, párrafo 1, inciso d) de la <i>Ley Electoral</i>. -La utilización de recursos públicos con la intención de influir en la equidad de la competencia; Artículos 134, párrafo 7 de la <i>Constitución Federal</i> y 449, párrafo 1, incisos c) de la <i>Ley Electoral</i>. -Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por la ley; Artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C) de la <i>Constitución Federal</i>, 449, párrafo 1, inciso b) de la <i>Ley Electoral</i>.

La *Litis* en el presente asunto consiste en dilucidar si con motivo de la inserción titulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, en el periódico **REFORMA** de primero de junio de este año, se actualiza por las *partes señaladas* las infracciones consistentes en:

- Promoción personalizada de los servidores públicos denunciados;
- Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por la ley; y,
- Utilización de recursos públicos con la intención de influir en la equidad de la competencia.

V. PRUEBAS Y VALORACIÓN PROBATORIA.

De las diligencias de investigación realizadas por la *autoridad instructora* así como de las aportadas por el *quejoso* y las *partes vinculadas*, en autos obran los siguientes medios de prueba:

A. Pruebas ofrecidas por el *promovente*.

- **Ejemplar del periódico *Reforma***, de primero de junio del presente año que contiene el comunicado denunciado.

B. Pruebas recabadas por la *autoridad instructora*.

- **Oficio SFFA/007/2016 de tres de junio de este año**, signado por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual manifestó que la referida Secretaría no contrató, ordenó o solicitó la publicación de la inserción intitulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicada en el periódico **REFORMA**. Para soportar su dicho anexo copias certificadas de oficios de diversas áreas de la Secretaría que informaron que no contrataron o solicitaron inserción alguna con las características del comunicado, así como comunicados emitidos por el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que corresponden a los años 2013, 2014, 2015 y 2016 (éste último es el denunciado por el *quejoso*³). Destacando el oficio 307-A-1809 del Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario por el cual manifestó que el treinta de mayo de este año, emitió, con el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos*, el comunicado en cuestión.
- **Escrito de tres de junio de este año signado por el apoderado legal para Pleitos y Cobranzas de Consorcio Interamericano, S.A. de C.V.**, por medio del cual comunicó que los servicios prestados a terceros por algún anuncio y publicidad, la otorga la empresa Ediciones del Norte, S.A. de C.V.
- **Escrito de tres de junio de este año signado por el apoderado legal de Pleitos y Cobranzas de Ediciones del Norte, S.A. de C.V.**, por el cual informó que Miguel Barba Cárdenas solicitó la publicación de la inserción intitulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicada el uno de junio del presente año. Asimismo señaló que por el servicio de publicación de la inserción generó la **factura FC237358** a nombre de la *Federación de Sindicatos*, y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no solicitó el servicio de la publicación en cuestión.

³ **Oficio 395-184** del Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero; **Oficio 710.346.II/II.-358/16** de la Directora General Adjunta de Finanzas y Tesorería; **Oficio 376-273/2016** de la Directora General de Recursos Humanos; **Oficio 378-614** del Director General de Recursos Materiales, Obra Pública y Servicios Generales; **Oficio 307-A-1809** del Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestaria, todos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los cuales informaron que no ordenaron o instruyeron y muchos menos celebraron por parte de tal Secretaría contrato o convenio alguno que tuviera por objeto la publicación o inserción intitulo **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicado en el periódico **REFORMA**. Asimismo, señalaron que no tenían registros de pago realizado por la publicación en cuestión, y tampoco del Miguel Barba.

Para soportar su dicho anexo copia simple de la carta de responsabilidad de publicación a nombre de Miguel Barba Cárdenas, la factura a nombre de la *Federación de Sindicatos*, la orden de inserción 310562554 que corresponde al comunicado denunciado, y el respectivo comunicado.

- **Escrito de nueve de junio de este año, firmado por Miguel Barba Cárdenas**, por el cual informó que es el Coordinador General de Comunicación Social de la *Federación de Sindicatos* y su tarea consiste en llevar a cabo la relación con los medios de comunicación y tramitar las publicaciones dirigidas a los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, señaló que el comunicado denunciado fue publicado en atención a las obligaciones estatutarias de la respectiva Secretaría de Comunicación Social, la cual debe hacer del conocimiento los actos donde participe el Comité Ejecutivo Nacional y sean de importancia para los trabajadores que se encuentren afiliados, motivo por el cual el importe fue cubierto con recursos económicos de la *Federación de Sindicatos*.

También refirió que no existió ninguna solicitud por la autoridad federal para la publicación del citado comunicado pues es resultado de negociaciones salariales entre Gobierno Federal y la *Federación de Sindicatos* que cada año se llevan a cabo de manera conjunta y deben darse a conocer a los trabajadores. Finalmente relató que durante el año 2013 y 2014, el Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos* informó en el diario **REFORMA** los resultados de las respectivas negociaciones, que fueron publicadas el diecinueve de julio y tres de julio, respectivamente.

Las pruebas serán valoradas siguiendo las reglas de documentos públicos, por lo que en términos de los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2 de la *Ley Electoral* es posible afirmar que tienen valor probatorio pleno respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran al ser documentales públicas emitidas por servidores públicos en ejercicio de sus facultades, además de que su contenido o veracidad no se encuentra en duda por elemento diverso.

Ahora bien, por lo que se refiere a las documentales privadas en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafos 2 y 3 incisos b) y c), así como 462, párrafos 1 y 3 de la *Ley Electoral*, sólo podrán alcanzar valor probatorio pleno, como resultado de su administración con otros elementos de autos, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, y que de la relación que guardan entre sí generaran convicción sobre la veracidad de lo afirmado.

Cabe indicar que en los procedimientos especiales sancionadores, por tratarse de procedimientos de carácter dispositivo, de acuerdo con el artículo 471, numeral 3, inciso e) de la *Ley Electoral*, en principio, la carga de la prueba corresponde al promovente, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

Lo que se corrobora con la **jurisprudencia 12/2010** de rubro **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.**

VI. ACREDITACIÓN DE HECHOS.

1. Existencia y contenido del comunicado.

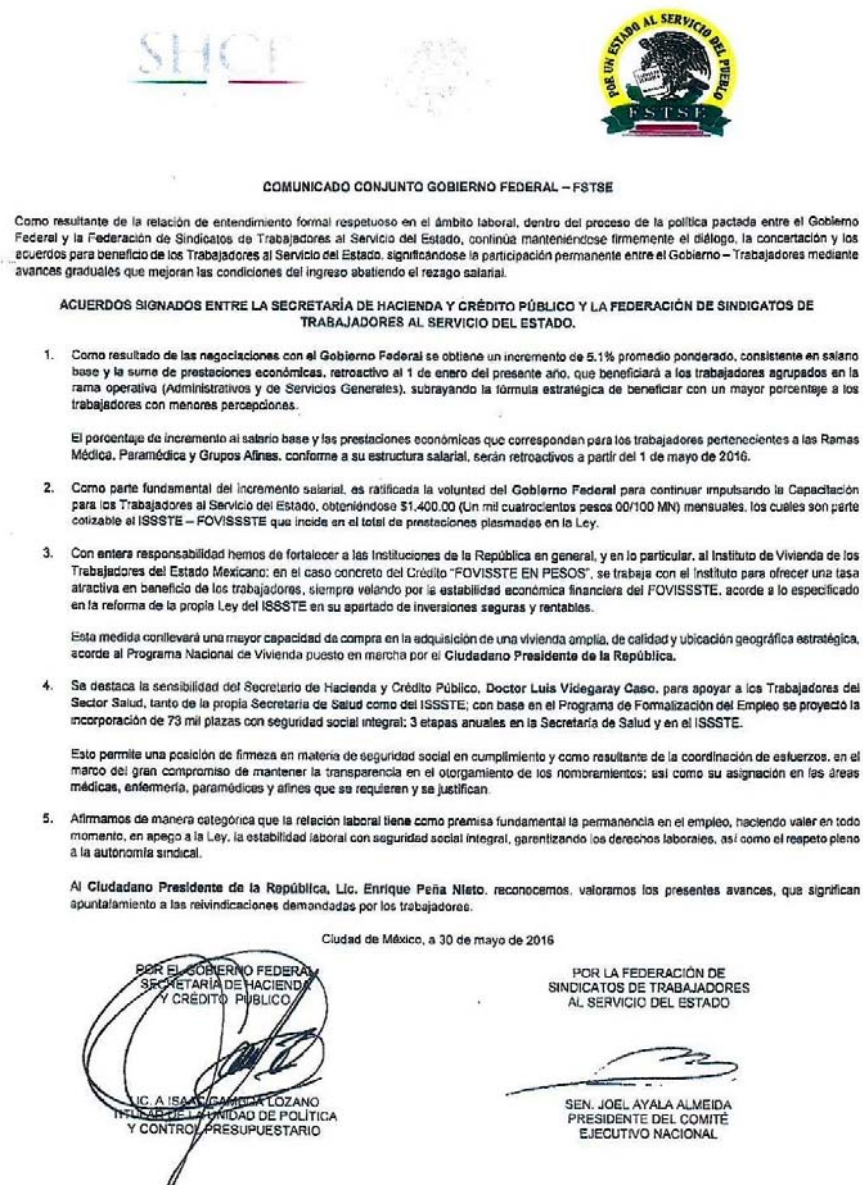
Se acredita que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el *Sindicato* signaron el **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE.**

Al respecto, de los oficios remitidos por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra el signado por el Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la citada Secretaría, por el cual **manifestó que el treinta de mayo de este año, emitió, con el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato, el comunicado en cuestión.**

Sin que pase desapercibido que también informó que en ningún momento se solicitó o estableció por parte de tal Secretaría que los acuerdos adoptados fueran difundidos por a través de algún medio masivo de comunicación⁴.

⁴ **Oficio No. 307-A.-1809** de tres de junio de este año, consultable a fojas 102 a 104.

A continuación se muestra el comunicado:



Como se aprecia, el documento tiene como título **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, y en la parte superior contiene las siglas **SHCP** así como el logotipo del *Sindicato*.

Conforme al **texto** del comunicado se advierte que el mismo señala que como **resultado de la relación de entendimiento en el ámbito laboral entre el Gobierno Federal y el *Sindicato* se informan los acuerdos**

signados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el citado Sindicato, los cuales se refieren a temas como:

- ✓ Incremento en el Salario Base y la suma de Prestaciones Económicas retroactivas al 1º. de enero del presente año;
- ✓ Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Estado;
- ✓ Trabajos realizados con el Instituto de Vivienda de los Trabajadores del Estado Mexicano, para favorecer una tasa atractiva;
- ✓ Incorporación de 73,000 plazas con seguridad social integral; y,
- ✓ Permanencia en el empleo en apego a la Ley.

En la parte final del comunicado, *“Al Ciudadano Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, reconocemos, valoramos los presentes avances, que significan apuntalamiento a las reivindicaciones demandadas por los trabajadores”*. Asimismo, se aprecia la fecha treinta de mayo de este año.

Finalmente se desprenden dos firmas, por cuanto al Gobierno Federal, la que corresponde a Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Unidad Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por la *Federación de Sindicatos* la firma de Joel Ayala Almeida, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

No pasa desapercibido que **la lectura del comunicado únicamente permite fijar cuestiones de índole laboral, que podrían ser de interés, en su caso, para los integrantes del Sindicato, pues como se ha dicho el mismo refiere que es resultado de una relación de entendimiento en el ámbito laboral y versa sobre avances graduales que mejoran las condiciones del ingreso abatiendo el rezago salarial, mismas que se encuentran listadas, sin que se advierta imagen de servidor público alguno**⁵.

⁵ Lo que se corrobora de la información remitida por Miguel Barba Cárdenas que señaló que el comunicado es resultado de negociaciones salariales y obedecen a la relación laboral existente entre Gobierno Federal y la *Federación de Sindicatos*.

Lo anterior se tiene del **oficio SFFA/007/2016** signado por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las copias certificadas que remitió de diversos oficios de áreas de tal Secretaria, que al ser documentos públicos emitidos por el servidor público en ejercicio de sus facultades, tienen valor probatorio pleno respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran, además de que su contenido o veracidad no se encuentra en duda por elemento diverso⁶.

2. Publicación del comunicado en el periódico REFORMA.

Se acredita que el periódico **REFORMA** publicó el primero de junio de este año, la inserción titulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**.

Cabe señalar que en cuanto al contenido, el comunicado publicado es coincidente con el firmado entre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el *Sindicato* -el cual fue precisado con anterioridad-.

Con la salvedad de que en el comunicado publicado en el periódico, en la esquina superior derecha aparece la leyenda "*Miércoles 1 de Junio de 2016 REFORMA NACIONAL 9*", asimismo en la parte inferior izquierda "*Responsable de la publicación: Lic. Miguel Barba Cárdenas*" y a la derecha "*Inserción pagada*", como se ilustra a continuación:

⁶ Sin que pase desapercibido que las manifestaciones realizadas por el apoderado legal de Pleitos y Cobranzas de Ediciones del Norte, S.A. de C.V., así como Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la *Federación de Sindicatos*, se encuentran el mismo sentido.



Sin que pase desapercibido que en autos no obra elemento alguno que haga suponer la existencia de otras publicaciones de manera tal que se desprenda una conducta sistemática de la publicación de comunicados como el denunciado en el periodo señalado por el *quejoso*, pues únicamente obra en autos un ejemplar del periódico **REFORMA** del cual no se desprenden inserciones similares.

Lo anterior se tiene del ejemplar del periódico **REFORMA**, de primero de junio, así como de los escritos de tres de junio de este año del apoderado legal de Ediciones del Norte, S.A. de C.V., y de nueve de junio de este año, de Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la *Federación de Sindicatos*, por medio los cuales, remitieron copia simple del respectivo comunicado, que si bien son documentales privadas, toda vez que su contenido o veracidad no se encuentra en duda por elemento diverso, generan convicción de su contenido, además de que son coincidentes entre sí.

3. **Contratación del comunicado.**

Se acredita que el responsable de la inserción del **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** en el periódico **REFORMA** de

fecha primero de junio de este año, es **Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la Federación de Sindicatos.**

Asimismo se tiene que Miguel Barba Cárdenas señaló que el comunicado es resultado de negociaciones salariales y obedecen a la relación laboral existente entre Gobierno Federal y la *Federación de Sindicatos*, por lo que su publicación obedece a sus obligaciones estatutarias que se encuentran en el artículo 83, fracciones II y V del Estatuto de la *Federación de Sindicatos*⁷.

Además, de autos se advierte la copia simple de la **factura FC237358** de primero de junio de este año a nombre de la *Federación de Sindicatos* así como la respectiva orden de inserción **310562554** del comunicado.

Por lo que **es posible concluir que fue Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la Federación de Sindicatos quien contrato la difusión del comunicado.**

Lo anterior se tiene del escrito de tres de junio del apoderado legal de Ediciones del Norte, S.A. de C.V., por medio del cual informó que Miguel Barba Cárdenas fue quien solicitó la publicación del comunicado, y para acreditar su dicho exhibió copias simples de la respectiva carta de responsabilidad de la publicación, la factura y la orden de inserción; así como del escrito de nueve de junio de este año, de Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social de la *Federación de Sindicatos*, que si bien son documentales privadas toda vez que su contenido o veracidad no se encuentra en duda por elemento diverso, generan convicción de su contenido, además de que son coincidentes entre sí.

Sin que pase desapercibido que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público señaló que no contrató, ordenó o solicitó la publicación del comunicado en

⁷ Artículo 83.- Son facultades y obligaciones del Secretario de Comunicación Social las siguientes: I.- ...; II.- Convocar por acuerdo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional a los medios de comunicación, para propiciar la difusión de los actos en que participe la FSTSE. III.-...; IV.-...; V. Las demás que se deriven de la naturaleza de sus funciones.

cuestión, y que no tiene registro de alguna relación laboral con Miguel Barba Cárdenas.

VIII. ANÁLISIS DE FONDO.

El *promovente* manifiesta que se encuentran en curso campañas electorales en diversos estados, mismas que concluyeron el cinco de junio. Al respecto enuncia las que corresponden a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Denuncia que **REFORMA** continúa publicando de manera ordinaria y sistemática propaganda gubernamental mediante inserciones pagadas que exaltan las acciones, logros, gestiones y programas de gobierno, lo cual es contrario al artículo 41 de la *Constitución Federal* que prohíbe su difusión durante la etapa de campañas.

En ese sentido, considera que el comunicado resulta ajeno a las excepciones que la misma ley reconoce, como son las relativas a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en caso de emergencias.

Considera que en el comunicado se destaca la gestión de Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, lo que a su parecer afecta el principio de imparcialidad que debe prevalecer en las contiendas electorales, con el ánimo de posicionar al gobierno federal.

Afirma que al actualizarse los supuestos definidos por la *Sala Superior* el comunicado debe ser considerado propaganda gubernamental.

En ese sentido, considera que en el periodo de campaña deberá retirarse o suprimirse toda propaganda gubernamental en medios de comunicación social, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios y órganos de gobierno del Distrito Federal. Asimismo, que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que constituyan propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno, de manera tal que no difunda logros de gobierno, obra pública o información dirigida a la población de la pertinencia de una administración particular.

De ahí que considere que asociar la imagen de Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, con logros de gobierno vulnera el artículo 134, párrafo 7 y 8 de la *Constitución Federal*. Afirmando que el periódico **REFORMA** no debe publicitar propaganda gubernamental pagada con recursos públicos.

Como ha quedado señalado, de la queja presentada por el *quejoso* se desprende la denuncia de diversos hechos imputados a las *partes vinculadas*, mismos que serán analizados a continuación.

- **Promoción personalizada.**

Marco normativo.

El artículo 134, párrafo octavo de la *Constitución Federal* establece que la propaganda, **bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno**, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, el artículo 449, párrafo 1, inciso d), de la *Ley Electoral* dispone que constituye una infracción atribuible, entre otros sujetos, a los servidores

SRE-PCS-97/2016

públicos de cualquiera de los órganos de gobierno del ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, la difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social, durante los procesos electorales, que contravenga lo dispuesto por el citado párrafo octavo, del artículo 134 constitucional.

De manera que, existe prohibición constitucional y legal para que la propaganda gubernamental incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

a. De conformidad con el dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y

b. Al establecer el texto constitucional "**bajo cualquier modalidad de comunicación social**", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionarse.

En este contexto, resulta válido afirmar que con independencia del contenido de la propaganda gubernamental que se difunda en medios de comunicación social durante los periodos restringidos y salvo las excepciones expresas que señalan la *Constitución Federal* y la ley, cualquier propaganda debe ser considerada como contraventora del orden constitucional y legal en materia

electoral, máxime si tiene como objetivo resaltar los logros del Gobierno o publicitar las obras ejecutadas en beneficio de la colectividad.

La *Sala Superior* ha delimitado, particularmente, que el hecho de que la propaganda institucional contenga el nombre e imagen del servidor público en sí mismo no constituye propaganda personalizada⁸.

Asimismo, que la promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor 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 electorales⁹.

De esta forma, la simple circunstancia de que en notas periodísticas, fotografías e impresiones de internet, aparezca la imagen y nombre de un funcionario público, en diversos actos públicos, no es suficiente para acreditar el uso de los medios de comunicación para hacerse promoción de manera personal y directa¹⁰.

Además, dicho órgano jurisdiccional electoral ha establecido que las declaraciones de funcionarios públicos deben analizarse en el contexto en que se pronuncian, para determinar si infringen las reglas que las regulan¹¹.

Sirve de apoyo la **jurisprudencia 12/2015** de rubro ***PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.***

⁸ Revisar las sentencias **SUP-RAP-49/2009**, **SUP-RAP-64/2009**, **SUP-RAP-72/2009**, **SUP-RAP-71/2009** y **SUP-RAP-96/2009**.

⁹ Revisar la sentencia recaída **SUP-RAP-43/2009**.

¹⁰ Revisar las sentencias **SUP-RAP-25/2009** y **SUP-RAP-72/2009**.

¹¹ Revisar las sentencias **SUP-RAP-25/2009**, **SUP-RAP-72/2009**.

Asimismo se ha sostenido que para determinar si una posible infracción que se aduzca corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes¹²:

- **Elemento subjetivo o personal.** Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan nombre, voces, imágenes o cualquier otro medio en que se identifique plenamente al servidor público de que se trate.
- **Elemento temporal.** Este 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*, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

En este aspecto debe resaltarse que cuando la propaganda gubernamental se difunde una vez iniciado el proceso electoral, existe una **presunción de que incide indebidamente en la contienda, cuando contiene el nombre, imagen, voz o símbolos.**

En ese orden de ideas, el inicio del procedimiento electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, pero no debe ser el único criterio porque puede haber supuestos en los que aun sin haber iniciado el procedimiento electoral formalmente, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje y del medio de comunicación social de que se trate, para establecer, en apariencia del buen Derecho, que es promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente o que al ser difundida en radio y televisión sea competencia del *INE* y, en su caso, de la *Sala Especializada*.

En tal sentido, es necesario puntualizar que cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la demanda y las pruebas que se ofrezcan y aporten en ésta para estar en posibilidad de justipreciar adecuadamente si la queja trasgrede o influye en la materia electoral.

En ese sentido, para tener por acreditada la infracción consistente en promoción personalizada, se debe estudiar cada caso en particular conforme a los elementos recién señalados.

Caso concreto

¹² Revisar la sentencia en el **SUP-REP-5/2015**.

El *quejoso* refiere que en el **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** se asocia la imagen de Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, con logros de gobierno y de sus gestiones, de manera tal que se vulnera el artículo 134 párrafo 8 de la *Constitución Federal*.

Asimismo, señala que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que constituyan propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno, de manera tal que no difunda logros de gobierno, obra pública o información dirigida a la población de la pertinencia de una administración particular.

El solo hecho de que la propaganda institucional contenga el nombre e imagen del servidor público no constituye propaganda personalizada (**SUP-RAP-49/2009, SUP-RAP-64/2009, SUP-RAP-72/2009, SUP-RAP-71/2009 y SUP-RAP-96/2009**).

Esta Sala Especializada concluye que el comunicado denunciado no comprende promoción personalizada a favor de servidor público alguno.

En principio, es necesario precisar que el **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** publicado en el periódico **REFORMA** el primero de junio de este año **no fue difundido por alguno de los servidores públicos denunciados además de que versa sobre temas laborales.**

Lo anterior, porque como se ha dicho el contenido del comunicado es **resultado de la relación de entendimiento entre el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos por el que se informan los acuerdos signados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la citada Federación de Sindicatos** cuyo interés evidentemente corresponde a los agremiados, es

SRE-PCS-97/2016

decir, su difusión no se orienta a generar una aceptación en la ciudadanía de manera que se transgreda la ley.

Ahora bien, la disposición constitucional bajo estudio no se traduce en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de realizar sus respectivas actividades en relación a sus funciones y atribuciones.

Ha quedado acreditado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del Titular de la Unidad Política y de Control Presupuestario informó que el treinta de mayo de este año, emitió, con el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos* el comunicado en cuestión, pero en ningún momento se solicitó o estableció por parte de tal Secretaría, que los acuerdos adoptados fueran difundidos por o a través de algún medio masivo de comunicación; además de que como se advirtió, el contenido del comunicado es laboral.

Sin que pase desapercibido que **Miguel Barba Cárdenas, en su carácter de Coordinador General de Comunicación Social de la Federación de Sindicatos** informó que la inserción denunciada atendió a las obligaciones estatutarias de la respectiva Secretaría de Comunicación Social, la cual debe hacer del conocimiento los actos donde participe el Comité Ejecutivo Nacional y sean de importancia para los trabajadores que se encuentren afiliados, pues es resultado de negociaciones salariales que cada año se llevan a cabo de manera conjunta y deben darse a conocer a los trabajadores

Como se verá a continuación no se configuran los elementos señalados en el correspondiente marco normativo.

- **Elemento subjetivo o personal.** Del contenido del comunicado denunciado en un primer momento y como se ha visto, no se advierte la

imagen de alguno de los funcionarios denunciados, pero si se hace mención a ellos.

Los servidores públicos a los que se hace alusión son:

- ✓ Enrique Peña Nieto, Presidente de la República;
- ✓ Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- ✓ Alfonso Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Subsecretaría de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y,
- ✓ Joel Ayala Almeida, Senador de la República LXIII Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos*.

Ahora bien, **en relación con Enrique Peña Nieto, Presidente de la República**, se tiene que la mención que se hace en el comunicado es enunciativa y se encuentra relacionada con su carácter de Titular del Gobierno Federal, sin que pase desapercibido que su cargo se menciona dos veces y sólo en una ocasión se utiliza su nombre.

En cuanto a **Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público**, en el comunicado solo se le menciona una vez y obedece al cargo que ostenta.

Tratándose de **Alfonso Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Subsecretaría de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, así como de **Joel Ayala Almeida, Senador de la República LXIII Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos***, se tiene que si bien aparecen sus nombres en el comunicado y su firma, ello se hace con el fin de informar que suscribieron los acuerdos a los que se hace referencia en la inserción.

Conforme lo anterior, los nombres de los servidores obedecen a un esquema enunciativo que no exalta cuestiones personales.

- **Elemento temporal.** Se tiene que el comunicado fue emitido el primero de junio de este año. Esto es, en el momento en que se estaban desarrollando campañas electorales en diversos estados de la República.
- **Elemento objetivo o material.** Se concluye que las menciones a los servidores públicos denunciados se encuentran redactadas en tercera persona, esto es no se desprende del contenido del comunicado en lo particular que se exalte a un servidor público en lo particular, aunado a que se trata de un comunicado conjunto en el que participó la *Federación de Sindicatos* y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin que se haga referencia a expresiones relacionadas con alguno de los estados que se encuentran en proceso electoral, pues como se ha dicho se estima que el contenido del comunicado versa sobre dar a conocer acuerdos tomados entre la *Federación de Sindicatos* y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del que se advierten cuestiones de **índole estrictamente laboral**, que podrían ser de interés, en su caso, para los integrantes como son los agremiados¹³.

Pues el mismo comunicado refiere que los acuerdos son el resultado de un entendimiento en el ámbito laboral mediante avances graduales que mejoran las condiciones del ingreso abatiendo el rezago salarial, producto de la relación entre el Gobierno Federal y la *Federación de Sindicatos*.

Al respecto, se tiene que los temas del comunicado son:

¹³ No se advierte que haga alusión a un logro de gobierno que incluya expresiones como "VOTO", "VOTA", "PARTIDO", "ELECCIÓN", "CANDIDATO" o cualquier otra similar, que incluya imágenes, logotipos de algún partido político, ni nombres de candidatos, o en su caso defina alguna plataforma política, ni se pida el apoyo a una determinada opción política relacionada con los procesos electorales en curso.

- ✓ Incremento en el Salario Base y la suma de Prestaciones Económicas retroactivas al 1º. de enero del presente año;
- ✓ Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Estado;
- ✓ Gestiones realizadas con el Instituto de Vivienda de los Trabajadores del Estado Mexicano, para favorecer una tasa atractiva; y,
- ✓ Permanencia en el empleo en apego a la Ley.

Sin que acentúe o se haga una expresión o afirmación que denote ánimo de destacar a alguno de los servidores públicos que se mencionan en el comunicado, que permita concluir la intención de promocionar su imagen en particular, de manera tal que, si como se señaló en el comunicado se hace referencia al nombre de cuatro servidores públicos, no destaca uno más que el otro que haga razonar que se pretenda enaltecer de manera personal algún logro o circunstancia particular que permita que se posicionen de manera indebida.

De esta manera, no se aprecia algún tipo de promoción a servidores, candidatos, dirigentes o miembros de algún partido político, de manera que esta *Sala Especializada* pueda tener por colmado el elemento bajo análisis.

Lo anterior, porque no basta con citar los nombres de servidores públicos e identificarlos con sus cargos para acreditar el elemento objetivo, pues como se ha dicho no existen mayores elementos que permitan corroborar la intención de asociar o destacar a alguno de ellos con un logro.

Es decir, no se desprende que el nombre de los servidores públicos y el contenido del comunicado se utilicen en apología con el fin de posicionarlos en el conocimiento de la ciudadanía.

En tal virtud, se considera que el comunicado está enfocado a difundir acuerdos sindicales tomados entre la *Federación de Sindicatos* y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del que se advierten cuestiones que corresponden al ámbito laboral, que no puede considerarse busquen enaltecer a algún o algunos servidores públicos en particular.

Conforme lo anterior, no se advierte que la inserción contenga elementos para considerar que se incurre en promoción personalizada de los servidores públicos denunciados, pues como se expuso no busca como propósito central o destacado resaltar o exaltar su nombre o imagen, puesto que la cita que se hace a los servidores es de forma referencial sin que se advierta una desproporción o abuso que permita tener por actualizada infracción alguna. Además de que ninguno de los servidores públicos a los que se hace referencia en el comunicado, tuvieron que ver con la difusión del mismo, pues como quedó acreditado el encargado de la publicación fue **Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social** de la *Federación de Sindicatos*¹⁴.

En ese sentido, toda vez que **no se actualizan los elementos personal o subjetivo así como objetivo o material, se concluye que no se verifica promoción personalizada a favor de funcionario público alguno.**

- **Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por la ley.**

Marco normativo.

El artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la *Constitución Federal*, establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, **deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios y cualquier otro ente público.** Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

¹⁴ Lo que quedó acreditado con la carta de responsabilidad de la publicación, así como por la **factura FC237358** de primero de junio de este año a nombre del *Sindicato* y la **orden de inserción 310562554** del comunicado. Así como por el reconocimiento del propio Coordinador General de Comunicación Social de la *Federación de Sindicatos*.

Lo anterior, se encuentra reiterado en los artículos 209, párrafo primero y 449, párrafo primero, inciso b) de la *Ley Electoral*, que establecen que constituye una infracción a la citada ley, por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, entre otras cuestiones, **la difusión**, por cualquier medio, de **propaganda gubernamental** dentro del periodo que comprende **desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral**, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

En ese contexto, existe una norma prohibitiva con el objeto de que toda aquella propaganda gubernamental que se difunda a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social.

En este contexto, resulta válido afirmar que con independencia del contenido de la propaganda gubernamental que se difunda en medios de comunicación social durante los periodos restringidos y salvo las excepciones expresas que señalan la Constitución y la ley, cualquier propaganda debe ser considerada como contraventora del orden constitucional y legal, en materia electoral, máxime si tiene como objetivo resaltar los logros del Gobierno o publicitar las obras ejecutadas en beneficio de la colectividad.

Ahora bien, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, ni menos impiden su participación en las actividades que deban realizar tal fin.

En efecto, las disposiciones constitucionales y legales bajo estudio no se traducen en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.

SRE-PCS-97/2016

Por tanto, para la actualización de la infracción, deben acreditarse los siguientes supuestos¹⁵:

- i. **Elemento objetivo:** difusión de propaganda gubernamental que no se encuentre dentro de las excepciones, y se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.
- ii. **Elemento temporal:** durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.
- iii. **Elemento personal:** que sea emitida por autoridades o servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y/o cualquier otro ente público.

De esta manera, es necesario acreditar que la conducta consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y en franca violación al mandato constitucional es realizada por alguno de los sujetos activos.

Lo anterior es así, porque el supuesto de la infracción establece de manera clara en quien recae la comisión de la conducta, esto es, autoridades o servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público, quienes pueden realizarlo por sí o por interpósita persona; sin embargo, para que eso suceda, hay que acreditar la responsabilidad del ente público que se vale de otra persona.

De esto se desprende que ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración al mandato constitucional, debe efectuarse un análisis minucioso caso por caso, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública y la subsistencia del principio de equidad en los comicios, traducido en un interés público de importancia preponderante para el Estado.

¹⁵ Lo anterior como lo sostuvo la *Sala Superior* en los diversos **SUP-RAP-119/2010 y acumulados; SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012** así como esta *Sala Especializada* en las resoluciones **SRE-PSL-25/2015, SRE-PSD-107/2015, SRE-PSD-284/2015 y SRE-PSD-365/2015**.

Lo anterior en razón de la necesaria coexistencia de dichos principios en la propaganda gubernamental.

En este sentido, la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral, como lo ha señalado la *Sala Superior*¹⁶.

Criterios que fueron retomados por el Consejo General del *INE* en el acuerdo **INE/CG78/2016** de rubro **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2015-2016 ASÍ COMO PARA LOS PROCESOS LOCALES ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS QUE SE CELEBREN EN 2016.**

Caso Concreto.

El *promovente* manifiesta que el periódico **REFORMA** continúa publicando de manera ordinaria y sistemática propaganda gubernamental mediante inserciones pagadas que exaltan las acciones, logros, gestiones y programas de gobierno, lo cual es contrario al artículo 41 de la *Constitución Federal* que prohíbe su difusión durante la etapa de campañas.

En ese sentido, considera que el comunicado resulta ajeno a las excepciones que la misma ley reconoce, como son las relativas a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en caso de emergencias.

¹⁶ Jurisprudencia 11/2008 de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.**

SRE-PCS-97/2016

Considera que en el comunicado se destaca la gestión de Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, lo que a su parecer afecta el principio de imparcialidad que debe prevalecer en las contiendas electorales, con el ánimo de posicionar al gobierno federal.

Motivo por el cual afirma que el comunicado debe ser considerado propaganda gubernamental al actualizarse los supuestos definidos por la *Sala Superior*.

Considera que en el periodo de campaña deberá retirarse o suprimirse toda propaganda gubernamental en medios de comunicación social, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios y órganos de gobierno de la Ciudad de México. Asimismo, que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que constituyan propaganda política o electoral, de manera tal que no difunda logros de gobierno, obra pública o información dirigida a la población de la pertinencia de una administración particular.

Esta *Sala Especializada* considera que los elementos temporal, objetivo y personal para la acreditación de la conducta infractora, se encuentran plenamente colmados, en atención a lo siguiente:

- **Elemento temporal.** El comunicado fue publicado el primero de junio de este año. Esto es, en el momento en que se estaban desarrollando campañas electorales en diversos estados de la República.
- **Elemento objetivo.** Debe ponderarse que en general el contenido del comunicado fue dar a conocer actividades sindicales libres emanadas de acuerdos tomados por el Gobierno Federal y la *Federación de Sindicatos* que corresponden al ámbito laboral.

Lo anterior se corrobora de los temas generales del comunicado, como son:

- ✓ Incremento en el Salario Base y la suma de Prestaciones Económicas retroactivas al 1º. de enero del presente año;
- ✓ Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Estado;
- ✓ Gestiones realizadas con el Instituto de Vivienda de los Trabajadores del Estado Mexicano, para favorecer una tasa atractiva; y,
- ✓ Permanencia en el empleo en apego a la Ley.

Es decir, el comunicado se refiere sustancialmente a temas laborales que se encuentran amparados en las libertades de expresión y sindical, pues hace referencia a que el mismo es el resultado de la relación de entendimiento en el ámbito laboral un patrón, en este caso, entre el Gobierno Federal y la *Federación de Sindicatos* y tiene por objeto informar los acuerdos signados con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Lo que se corrobora con lo manifestado por Joel Ayala Almeida y Miguel Barba Cárdenas, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y Coordinador General de Comunicación Social, ambos de la *Federación de Sindicatos*, en el sentido de que el comunicado busca hacer del conocimiento de los trabajadores que se encuentren afiliados los actos donde participe el Comité Ejecutivo Nacional y sean de importancia para los agremiados.

Ahora bien, no escapa a esta *Sala Especializada* que del comunicado se desprende lo siguiente:

3. ...
Esta medida conllevara a una mayor capacidad de compra en la adquisición de una vivienda amplia de calidad y ubicación geográfica estratégica, acorde al Programa Nacional de Vivienda puesto en marcha por el Ciudadano Presidente de la República.
4. *Se destaca la sensibilidad del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Luis Videgaray Caso, de apoyar a los Trabajadores del Sector Salud, tanto de la propia Secretaria de Salud como del ISSSTE; con base en el Programa de Formalización del Empleo, se proyectó la incorporación de 73,000 plazas con seguridad social integral, 3 etapas anuales en la Secretaria de Salud y en el ISSSTE.*
- ..
Al Ciudadano Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, reconocemos, valoramos los presentes avances que significan apuntalamiento a las reivindicaciones demandadas por los trabajadores" (Cfr, Comunicado).

Al respecto, se tiene que **este apartado del comunicado** hace **referencia estrictamente a acciones de gobierno** –como son el Programa Nacional de Vivienda y el Programa de Formalización del Empleo–, y a funcionarios públicos directamente –Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto y Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Luis Videgaray Caso–, lo que permite advertir que se trata de **actividades gubernamentales** porque se afirma:

- Que la **mayor capacidad de compra en la adquisición de una vivienda amplia de calidad y ubicación geográfica estratégica**, es acorde al **Programa Nacional de Vivienda** puesto en marcha por el **Ciudadano Presidente de la República**;
- Se destaca la sensibilidad del **Secretario de Hacienda y Crédito Público**, de **apoyar a los Trabajadores del Sector Salud**, tanto de la propia **Secretaría de Salud** como del **ISSSTE**, pues con base en el **Programa de Formalización del Empleo**, se proyectó la **incorporación de 73,000 plazas con seguridad social integral, 3 etapas anuales en la Secretaría de Salud y en el ISSSTE**; y,
- Se **refiere directamente al Ciudadano Presidente de la República**, al reconocer y valorar los avances que significan apuntalamiento a las reivindicaciones demandadas por los trabajadores.

Por lo que se refiere al Programa Nacional de Vivienda se tiene que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil catorce, y recoge los objetivos de la Política Nacional de Vivienda presentada por el Presidente de la República el once de febrero de dos mil trece, la cual presenta un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana; así como a construir y mejorar la vivienda rural.

En tanto que el Programa de Formalización del Empleo también fue presentado por el Presidente Enrique Peña Nieto el veintidós de julio de dos

mil trece, con el objetivo de reducir la informalidad a través de la formalización de trabajadores asalariados no registrados a la seguridad social, principalmente en empresas formales medianas y grandes.

Programas que evidentemente se refieren a acciones de gobierno y forman parte de la actividad gubernamental.

Sin que pase desapercibido que tales actividades escapan a los supuestos de excepción de difusión de propaganda gubernamental en periodo de campaña como son las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En ese sentido, la *Federación de Sindicatos* debió sopesar la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de hacer referencia en un apartado del comunicado a actividades estrictamente gubernamentales señalando acciones de gobierno y funcionarios públicos directamente, en un periodo prohibido por la ley.

Lo anterior porque como se ha visto el **comunicado** contiene **elementos de propaganda tipo gubernamental**.

La *Federación de Sindicatos* puede dirigirse a sus agremiados con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable en un ámbito de las libertades de expresión y sindical, pero no publicitar en un periódico nacional acciones estrictamente gubernamentales en periodo prohibido por la ley.

- **Elemento personal.** Quien contrató la difusión de dicha inserción fue la *Federación de Sindicatos* por conducto de **Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social**.

Si bien el comunicado fue suscrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la *Federación de Sindicatos*, de autos no se advierte que dicha Secretaria ordenara su difusión.

El Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría manifestó que el treinta de mayo de este año, emitió, con el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos* el comunicado en cuestión, también señaló que en ningún momento se solicitó o estableció que los acuerdos adoptados fueran difundidos a través de algún medio masivo de comunicación¹⁷.

Al respecto, el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la *Constitucional Federal*, así como los artículos 209, párrafo primero y 449, párrafo primero, inciso b) de la *Ley Electoral*, establecen que uno de los sujetos que pueden incurrir en la infracción de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido por la ley, es **cualquier ente público**.

Es importante señalar que si bien por regla general los sindicatos no son sujetos reconocidos expresamente en tal precepto, lo pueden ser en la calidad de entes públicos si difunden propaganda gubernamental.

Sin embargo en la especie es posible señalar que la *Federación de Sindicatos* tiene la calidad de sujeto infractor, pues se le reconoce la naturaleza de ser un ente público encargado de tutelar derechos colectivos de sus agremiados¹⁸, que difundió un comunicado con elementos de tipo gubernamental.

En un primer momento debe decirse que los derechos colectivos son una categoría de los derechos humanos, que se entienden como las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades.

¹⁷ **Oficio No. 307-A.-1809** de tres de junio de este año, consultable a fojas 102 a 104.

¹⁸ De ahí que pueda decirse que un sindicato en sí mismo es una forma de derecho colectivo.

El derecho colectivo del trabajo es un derecho que concierne a los grupos sociales que se encuentra inspirado en la idea social comunitaria que reconoce el derecho a la existencia de grupos sociales y, es en consecuencia de un principio existencial de garantías en defensa de grupos determinados.

Para ello, en el ámbito internacional y nacional se reconoce la libertad de asociación o reunión de las personas.

En el ámbito internacional, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** en su artículo 23 señala que **toda persona tiene derecho** al trabajo, a su libre elección, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo; asimismo, a **fundar sindicatos y sindicalizarse para la defensa de sus intereses sociales**.

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** en el artículo 16 consagra la **libertad de asociación** y en el numeral 1 señala que **todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole**¹⁹.

En ese sentido la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** al resolver los **Casos Escher y Otros Vs. Brasil, Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Cantoral Huamaní Y García Santa Cruz Vs. Perú** así como **Kawas Fernández Vs. Honduras**, retomó lo dispuesto en el artículo 16 de la Convención Americana que consagra la libertad de asociación y presupone que el derecho de reunión se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos.

¹⁹ Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Incluso la **Convención Europea sobre Derechos Humanos**²⁰ en su artículo 11 titulado *Libertad de reunión y de asociación* señala que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

Y el Convenio 87 Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948) en su artículo 2 señala que los **trabajadores y los empleadores**, sin ninguna distinción y sin autorización previa, **tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones**²¹.

En el **ámbito nacional** el artículo 123 Aparto B fracción X de la *Constitución Federal*, aplicable a los trabajadores al servicio del Estado reconoce como un derecho de estos asociarse para la defensa de sus intereses comunes²².

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado por su parte, en los artículos 67, 78 y 84 refiere que los sindicatos son asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, y podrán adherirse a la *Federación de Sindicatos*, como única central reconocida por el Estado²³.

Conforme lo anterior, se tiene que el **derecho al trabajo** así como la posibilidad de **fundar sindicatos es un derecho humano que tiende a preservar de manera colectiva la defensa de los intereses sociales de los agremiados.**

²⁰ El Convenio ha sido modificado por las disposiciones del Protocolo n° 14 (STCE n° 194) a partir de su entrada en vigor el 1 de Junio de 2010.

²¹ El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que *"la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona."*

²² Artículo 123... Apartado B... X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

²³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, 4 de marzo de 2005, en el amparo en revisión 1878/2004, resolvió que los sindicatos pueden: 1) ingresar a una federación o conformar una nueva; 2) no ingresar a una federación determinada o no afiliarse a ninguna; y tienen 3) la libertad de separarse o renunciar a formar parte de una Federación.

En ese orden de ideas, es a través de relaciones colectivas laborales²⁴ y de la participación en las instituciones con el diálogo y la toma de acuerdos, que los sindicatos protegen y promueven los intereses sociales y derechos de los trabajadores que representan.

Lo anterior, permite que **los sindicatos tengan su origen en el derecho humano de asociación y sean reconocidos dentro del ámbito de derecho social como entes públicos que tutelan intereses colectivos**²⁵.

Los sindicatos son personas jurídicas en el derecho social y en consecuencia forman parte del orden público.

De ahí que sea posible **concluir** que la **Federación de Sindicatos** al preservar **la defensa de los intereses –entendidos como derechos humanos- de los agremiados de manera colectiva en razón de las funciones que desempeña**, es un **ente público**²⁶, para efectos del artículo 41 Base III, Apartado C, primer párrafo, de la **Constitución Federal**, y solo en el caso de que **publicite comunicados con elementos de propaganda gubernamental**.

Conforme lo anterior, la **Federación de Sindicatos** puede tener la calidad de **sujeto activo** dentro de los actos vinculados a la **difusión de propaganda gubernamental, porque puede difundir propaganda gubernamental al ser un ente público**.

Estimar lo contrario, llevaría al absurdo de considerar que el hecho de difundir propaganda gubernamental o con elementos de tipo gubernamental

²⁴ Mario de la Cueva en su libro *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano* señala que el derecho colectivo del trabajo "es el estatuto de una clase social que garantiza la creación, existencia y acción libres de las asociaciones de trabajadores para la conquista del bienestar, presente y futuro de sus miembros y de una sociedad nueva en el mañana, que será la República del Trabajo".

²⁵ Néstor de Buen en su libro *Derecho del Trabajo* refiere que el sindicato debe ser entendido como "la persona social, libremente constituida por trabajadores o patronos para la defensa de sus intereses de clase". En ese sentido, reconoce a los sindicatos como personas jurídicas en el derecho social.

²⁶ Que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público, en tanto la libertad sindical es un derecho fundamental.

SRE-PCS-97/2016

en periodo prohibido por un sujeto como la *Federación de Sindicatos*, no pudiera reputarse dentro del espectro de la infracción señala.

Conforme lo expuesto, se **tiene por actualizada la existencia de propaganda con elementos de tipo gubernamental difundida en periodo prohibido por la ley**, toda vez que la publicación del comunicado en el periódico **REFORMA** fue ordenada el primero de junio por la *Federación de Sindicatos* por conducto de Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social, y como se ha expuesto tiene tal contenido.

En ese orden de ideas, se tiene acreditado que la Federación de Sindicatos es responsable por difundir propaganda con elementos de tipo gubernamental en el periodo prohibido por la ley.

- **Transgresión a la obligación de imparcialidad en el uso de los recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos.**

Marco normativo.

Con motivo de la reforma constitucional y legal en materia electoral de dos mil siete y dos mil ocho, fue voluntad del Legislador Federal establecer un modelo que transformó la dinámica de la competencia electoral.

En ese sentido, el Legislador Federal privilegió a los partidos políticos y candidatos el acceso a los medios de comunicación en condiciones de igualdad, con el propósito de impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así mismo elevo a rango de norma constitucional la regulación de la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Con ese propósito, se señaló que era urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lo cual era necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observaran en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Un precepto rector en materia del servicio público se encuentra en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, así como los alcances y límites de la propaganda gubernamental.

Este precepto constitucional refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones 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.

La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que entes públicos, con el pretexto de difundir propaganda gubernamental, o bien, utilizar los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.

La *Ley Electoral* retoma estas disposiciones en su artículo 449, párrafo 1, inciso c), en donde prevé como infracciones de las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o del Distrito Federal; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la *Constitución Federal*, cuando se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.

SRE-PCS-97/2016

Lo expuesto a lo largo del presente apartado permite afirmar que el Legislador Federal buscó evitar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales, con la finalidad de salvaguardar la voluntad del electorado al momento de elegir a los miembros de los Poderes de la Unión.

Criterios que fueron retomados por el Consejo General del *INE* en los acuerdos **INE/CG66/2015** de rubro **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PUBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 449, PARRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACION CON EL ARTICULO 134, PARRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Caso concreto.

El *promovente* refiere que la publicación del comunicado en el periódico **REFORMA** afecta el principio de imparcialidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.

Lo anterior, porque a su parecer mediante la difusión del comunicado en el que se destaca la gestión de Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, se utilizaron recursos públicos indebidamente con la intención de influir en la equidad de la competencia.

Esta *Sala Especializada* considera que **no se acredita transgresión a la obligación de imparcialidad en el uso de los recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos denunciados.**

Al respecto, se tiene que los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos son: el voto universal, libre, secreto y directo; la

organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales.

En ese sentido, el principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad.

De igual forma, los aludidos principios constitucionales tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; **el poder público no debe emplearse para influir al elector**, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales²⁷.

Como lo refiere la *Sala Superior* en la tesis **VI/2016** de rubro **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**.

Sobre el particular, la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-410/2012** consideró que para tener por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la *Constitución Federal*, es necesario que se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partidos político dentro del proceso electoral.

²⁷ Como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes.

Ahora bien, como ha quedado acreditado el periódico **REFORMA** publicó el primero de junio de este año la inserción titulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**.

De igual modo, de autos se desprende que el responsable de **contratar** dicha inserción fue la **Federación de Sindicatos** por conducto de **Miguel Barba Cárdenas, Coordinador General de Comunicación Social**, lo cual se tiene de la factura **FC237358** de primero de junio de este año así como la respectiva orden de inserción **310562554** del comunicado²⁸.

Por lo que hace a la responsabilidad de los servidores públicos denunciados –el Titular del Ejecutivo Federal, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Titular de la Subsecretaría de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la citada Secretaría, así como el Senador de la República LXIII Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la *Federación de Sindicatos*-, negaron haber gestionado, participado, aprobado o colaborado en la difusión del comunicado en cuestión.

En ese sentido el *quejoso* parte de una premisa errónea al interpretar que algún servidor público ordenó o pagó la publicación del comunicado en el periódico **REFORMA**, cuestión que como se ha visto no fue acreditada en autos.

Cabe precisar que al tratarse de un procedimiento especial sancionador, la carga de la prueba le corresponde al *quejoso*²⁹, y para acreditar la supuesta transgresión al principio de imparcialidad aducido, únicamente refirió que Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, ordenaron la

²⁸ Que si bien son documentales privadas y obran en copia simple toda vez que su contenido o veracidad no se encuentra en duda por elemento diverso, generan convicción de su contenido.

²⁹ De acuerdo a lo establecido en la **jurisprudencia 12/2010** de rubro **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE**.

publicación del comunicado en el periódico **REFORMA**, haciendo uso de recursos públicos.

En este sentido, no le asiste razón al *promoviente* cuando aduce la existencia de un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos por la simple aparición de un comunicado en donde se hace mención a cuestiones de índole laboral, que podrían ser de interés, en su caso, para los integrantes de la *Federación de Sindicatos*, sin que existan circunstancias que justifiquen plenamente un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos, pues como se ha visto, la inserción no fue pagada por alguno de los servidores denunciados o señalados en el escrito de queja.

De tal forma que la finalidad de la conducta consistente en el uso indebido de recursos públicos, es evitar que el cargo público que ostentan los servidores públicos y los recursos públicos de que disponen esos servidores, se utilicen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, situación que como ya se dijo, no aconteció.

Por tanto, esta *Sala Especializada* considera que la responsabilidad, por conductas de terceros **no debe operar de manera automática** con la sola acreditación de una irregularidad cometida, sino que es necesario que las circunstancias de los hechos en que se funda tal irregularidad permitan razonablemente considerar al sujeto -servidores públicos- como responsables de la conducta infractora.

Expuesto lo anterior, y toda vez que el pago de la inserción en el periódico **REFORMA** no fue realizada por servidor público alguno, esta *Sala Especializada* considera que es **inexistente la conducta consistente en la transgresión a la obligación de imparcialidad en el uso de los recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos.**

VIII. RESPONSABILIDAD.

Ha quedado **acreditado** que el **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** publicado en el periódico **REFORMA** el primero de junio de este año **es propaganda con elementos de tipo gubernamental difundida en periodo prohibido por la ley en términos de lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Federal así como 454, párrafo 1, inciso b) de la Ley Electoral.**

Por lo tanto, esta *Sala Especializada* concluye que la **Federación de Sindicatos** es **directamente responsable** de la **contravención a la normativa constitucional y electoral, que establece como infracción la difusión de propaganda electoral en tiempo prohibido por la ley, pues conforme lo analizado fue responsable de la publicación denunciada.**

En tanto que **Miguel Barba Cárdenas, en su calidad de Coordinador General de Comunicación Social, no es responsable personalmente** porque **no actuó en nombre propio, sino como él mismo lo reconoce, en representación de la Federación de Sindicatos.**

Por lo que hace a **Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Joel Ayala Almeida, Senador de la Republica LXIII Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos; y, Alfonso Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Subsecretaria de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, se tiene que ninguno es responsable** porque **no se acredita que realizaran actos tendentes a gestionar, tramitar o formalizar de manera pasiva o activa la contratación o difusión del COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL- FSTSE.**

Y por lo que se refiere a **Consortio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y Ediciones del Norte S.A. de C.V.** tampoco es posible atribuirles

responsabilidad alguna porque al haber publicado el comunicado denunciado actuaron en su libertad de contratación periodística³⁰.

IX. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Una vez que ha quedado demostrada la infracción de la *Federación de Sindicatos*, se procede a imponer la sanción correspondiente, en términos de lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso i), fracción I de la *Ley Electoral*, tomando en consideración las circunstancias que rodearon la conducta contraventora de la norma.

En principio, el derecho sancionador electoral se identifica con las generalidades del derecho sancionador, habida cuenta que consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona, de un hecho identificado y sancionado por las normas electorales.

Una de las facultades de la autoridad en el ámbito del derecho sancionador, es la de reprimir conductas que vulneran el orden jurídico, para lograr el respeto de los principios constitucionales y legales en la materia electoral. Para ello, el operador jurídico debe hacer un ejercicio de ponderación a efecto que la determinación que en su caso se establezca, guarde parámetros efectivos y legales, tales como:

- Que se busque adecuación; es decir, considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor.
- Que sea proporcional, lo cual implica tomar en cuenta para individualizar la sanción el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- Eficacia: esto es, procurar la imposición de sanciones mínimas pero necesarias para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos

³⁰ Criterio similar sostuvo esta *Sala Especializada* en el **SRE-PSC-34/2015**.

puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular, a fin de lograr el restablecimiento del Estado constitucional democrático de derecho.

- Perseguir que sea ejemplar, como sinónimo de prevención general.
- La consecuencia de esta cualidad es disuadir la comisión de conductas irregulares, a fin de propiciar el absoluto respeto del orden jurídico en la materia electoral.

A partir de los parámetros citados, se realiza la calificación e individualización de la infracción con base en elementos objetivos concurrentes, y en su caso, se deben considerar los elementos de carácter objetivo y subjetivos, algunos ya determinados de igual forma por la Sala Superior, tales como la gravedad leve.

Ello, en virtud de que ha sido criterio reiterado de la *Sala Superior* en diversas ejecutorias, que la calificación de las infracciones obedezca a dicha clasificación.

Una vez calificada la falta, procede localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, tomando en cuenta, entre otras, las siguientes directrices:

1. La importancia de la norma transgredida, es decir, señalar qué principios o valores se violaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral (principio, valor, ordenamiento, regla).
2. Efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).

3. El tipo de infracción, y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.
4. Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

En términos generales, la determinación de la falta como levísima, leve o grave, y si se incurre en este último supuesto, precisar si la gravedad es de carácter ordinaria, especial o mayor, corresponde a una condición o paso previo para estar en condiciones de determinar la clase de sanción que legalmente se deba aplicar al caso concreto, y seleccionar de entre alguna de las previstas en la ley la que corresponda.

Es oportuno precisar que al graduar la sanción que legalmente corresponda, entre las previstas en la norma como producto del ejercicio mencionado, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se deberá proceder a modularla en atención a las circunstancias particulares.

Esto guarda relación con el criterio sostenido por la *Sala Superior* al resolver el recurso del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-3/2015 y sus acumulados**³¹.

Toda vez que se acreditó el incumplimiento a la reglas de propaganda gubernamental previstas en los artículos 41, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la *Constitución Federal*; 454, párrafo 1, inciso b) de la *Ley Electoral*, directamente por la **Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)**, este órgano jurisdiccional

³¹ Se debe precisar que la *Sala Superior* sustentó la **jurisprudencia S3ELJ 24/2003**, cuyo rubro es **SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**, sin embargo, ésta ya no se encuentra vigente, por lo que constituye un criterio orientador para esta *Sala Especializada*. Lo anterior de conformidad con el **ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 4/2010, DE SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIEZ, POR EL QUE SE DETERMINA LA ACTUALIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS, ASÍ COMO LA APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA COMPILACIÓN 1997-2010**, específicamente en el **"NEXO UNO JURISPRUDENCIA NO VIGENTE"**.

debe imponer alguna de las sanciones previstas en la legislación electoral.

En el catálogo de dicha norma se encuentra que tratándose de las organizaciones sindicales, la sanción a imponer va desde la amonestación pública, hasta multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México, según la gravedad de la falta³².

Ahora bien, dicho catálogo de sanciones debe usarse por la autoridad jurisdiccional en forma discrecional, en atención a las particularidades de la conducta, a fin de tomar una decisión fundada y motivada en donde se ponderen todos los elementos para definirla acorde con el artículo 458 párrafo 5 de la *Ley Electoral*.

Así, para calificar debidamente la falta, en el presente asunto se valorarán los elementos objetivos y subjetivos correspondientes.

A. Individualización.

Elementos objetivos.

a) Tipo de infracción, conducta y disposiciones jurídicas infringidas.

El tipo de **infracción** consiste en la difusión de **propaganda con elementos de tipo gubernamental en periodo prohibido por la ley** en el periódico **REFORMA** de primero de junio de este año con motivo de la inserción titulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-**

³² Se debe precisar que, mediante reforma al párrafo primero, de la fracción VI, del Apartado A, del artículo 123 de la *Constitución Federal*, cuyo decreto se publicó el veintisiete de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. De igual forma, en términos de los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reforma mencionado, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en cualquier disposición jurídica, **se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización**. El valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país.

FSTSE, en contravención a lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la *Constitución Federal*; 454, párrafo 1, inciso b) de la *Ley Electoral*.

b) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas).

Las normas en cuestión tienen por finalidad proteger las reglas de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por la ley previsto por la *Constitución Federal*.

c) Singularidad o pluralidad de las faltas.

La comisión de dicha conducta no puede considerarse como una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, porque sólo se trata de la inserción de un comunicado por una ocasión.

b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

- **Modo.** La irregularidad consistió en la difusión de propaganda con elementos de tipo gubernamental, que se actualiza con la publicación del **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** firmado entre la *Federación de Sindicatos* y el Gobierno Federal, ordenada por tal Federación por conducto de su **Coordinador General de Comunicación Social**.

- **Tiempo.** La inserción titulada se publicó el primero de junio de dos mil dieciséis, es decir, durante el transcurso de los procesos electorales en la Ciudad de México, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

- **Lugar.** El comunicado se publicó en el periódico **REFORMA**, medio impreso de circulación nacional.

c) Intencionalidad.

No se advierte que las conductas sean dolosas, al no haber elementos para acreditar que se tenía la voluntad manifiesta para vulnerar el orden jurídico, es decir, que se quisiera infringir la normatividad.

d) Reincidencia.

De conformidad con el artículo 458, párrafo 6 de la *Ley Electoral*, se considera reincidente quien ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia Ley e incurre nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el presente caso no ocurre.

e) Contexto fáctico y medios de ejecución.

Debe considerarse que el **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** fue publicado en el periódico de circulación nacional **REFORMA** el primero de junio, durante el transcurso de los procesos electorales en la Ciudad de México, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Elementos subjetivos.

a) Calificación de la falta.

Toda vez que la conducta consiste en la **difusión de propaganda con elementos de tipo gubernamental** en el periódico **REFORMA** el primero de junio de este año de la inserción titulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** por una sola ocasión, durante el periodo prohibido por la ley al encontrarse en proceso electoral varios estados, sin que haya pruebas de que el actuar de la *Federación*

de *Sindicatos* fue de mala fe, la falta debe ser calificada como de gravedad **leve**.

b) Sanción.

Con base en el artículo 456, párrafo 1, inciso i), fracción I de la *Ley Electoral* y tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la misma, así como la conducta realizada por la **Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)**, se debe imponer una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del caso, sin que ello implique que aquélla incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida³³.

La determinación de la sanción en el caso, debe tener como fin principal desinhibir conductas como la que se detectó.

De igual forma, tomando en consideración que la **falta** está relacionada con la **difusión de propaganda con elementos de tipo gubernamental en periodo prohibido por la ley**, se impone una **amonestación pública** a la **Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)**.

En este sentido, dada la naturaleza y gravedad de la conducta cometida, se considera que la **sanción consistente en una amonestación pública, resulta adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva**.

c) Beneficio o lucro.

³³ Véase tesis XXVIII/2003 de rubro **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**

SRE-PCS-97/2016

No se acredita un beneficio económico cuantificable, pues la conducta consiste en la inserción en el periódico **REFORMA** por una ocasión durante el periodo prohibido por la ley.

d) Impacto en las actividades de los sujetos infractores.

La naturaleza de la sanción impuesta, no impacta en modo alguno en las actividades de los sujetos sancionados.

Cabe precisar que el propósito de la amonestación pública es hacer conciencia en el infractor y que la conducta realizada ha sido considerada ilícita.

Por lo que en el caso, al determinarse que las partes involucradas inobservaron la legislación electoral, en el proceso electoral extraordinario, tal situación se debe hacer del conocimiento general a fin de otorgar eficacia a la sanción impuesta, esto es, informar y/o publicitar que tal sujeto de Derecho, ha llevado a cabo actos que se apartaron de la legalidad.

Lo anterior, es congruente con la naturaleza de la materia político-electoral que por definición es pública, al tratarse de reglas que rigen los mecanismos para el alcance y ejercicio del poder, por lo que las disposiciones en dicha materia son siempre de orden público, de tal forma que el legislador al establecer el catálogo de sanciones parte de la premisa de que a diferencia de otros regímenes disciplinarios, en donde existe amonestación o apercibimiento privado, en esta materia la amonestación siempre debe ser pública.

Por lo tanto, esta *Sala Especializada* considera que para una mayor publicidad de las amonestaciones públicas que se imponen, la presente sentencia se deberá publicar, en su oportunidad, en la página de Internet de

este órgano jurisdiccional, en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

En razón de lo anterior se resuelve:

RESUELVE:

PRIMERO. Es existente la infracción consistente en la difusión de propaganda con elementos de tipo gubernamental difundida en periodo prohibido por la ley llevada a cabo por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), por lo que se le impone una sanción consistente en amonestación pública.

SEGUNDO. Son inexistentes las infracciones denunciadas consistentes en promoción personalizada y utilización de recursos públicos con la intención de influir en la equidad de la competencia, por las razones expuestas en la presente sentencia, por lo que no se acredita responsabilidad alguna de Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Joel Ayala Almeida, Senador de la Republica LXIII Legislatura y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; Alfonso Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Subsecretaria de Egresos, de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; Miguel Barba Cárdenas, en su calidad de Coordinador General de Comunicación Social de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE); así como de Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V.; Ediciones del Norte S.A. de C.V.

TERCERO. Publíquese la presente sentencia en la página de internet de esta Sala Especializada y en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

SRE-PCS-97/2016

NOTIFÍQUESE; en términos de ley.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así por **unanimidad de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERIO COELLO GARCÉS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ