

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTES: SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012, Y SUP-RAP-234/2012.

RECURRENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL; JEFE DE SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; COORDINADOR DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIA: MA. LUZ SILVA SANTILLÁN.

México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil doce.

VISTOS para resolver los autos de los expedientes señalados al rubro, relativos a los recursos de apelación interpuestos por el Partido Acción Nacional; por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria; el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Presidencia de la República, y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contra la resolución CG234/2012, de dieciocho de abril de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/078/PEF/155/2012, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. En lo que interesa, de los hechos narrados en el recurso de apelación y de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

1. Queja. El veintiuno de marzo de dos mil doce, Sebastián Lerdo de Tejada, como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó denuncia ante dicho órgano, contra Felipe de Jesús Calderón Hinojosa como Presidente de la República; del Partido Acción Nacional, y de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en su calidad de Jefe del Servicio de Administración Tributaria, por la comisión de actos que constituyen faltas a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistentes en la promoción personalizada del Titular del Ejecutivo Federal, y el uso de recursos públicos, en una carta enviada por correo electrónico y correo postal, a los contribuyentes para agradecer el cumplimiento del pago de impuestos.

2. Registro de queja. Por acuerdo de veintidós de marzo de este año, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Instituto Federal Electoral, tuvo por recibida la queja, y la registró con la clave SCG/PE/PRI/CG/078/PEF/155/2012.

3. Requerimientos. En el auto citado anteriormente y en el acuerdo de doce de abril de dos mil doce, el Secretario mencionado, realizó diversos requerimientos, a fin de contar con información y documentos relacionados con la queja.

4. Emplazamiento. El doce de abril de este año, se ordenó emplazar a Felipe de Jesús Calderón Hinojosa como Presidente de la República; a la Directora General de Imagen, Publicidad y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, así como al Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental; al Partido Acción Nacional; al Jefe de Servicio de Administración Tributaria; al Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a la Administradora de Operación de Recursos y Servicios 10, del Servicio de Administración Tributaria. También se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ley.

5. Resolución impugnada. El dieciocho de abril del año en curso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió resolución en el procedimiento mencionado, cuyos puntos resolutive, en lo que interesa, son los siguientes:

(...)

SÉPTIMO. Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra de la **Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental; del Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como de la Administradora de Operación de Recursos**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

y **Servicios "10" del Servicio de Administración Tributaria**, por la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las cartas dirigidas a los contribuyentes, en términos del Considerando **DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO** de la presente Resolución.

OCTAVO. Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Presidente de la República**, por la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las cartas dirigidas a los contribuyentes, en términos del Considerando **DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO** de la presente Resolución.

NOVENO. Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Titular de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, de la Presidencia de la República**, por la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las cartas dirigidas a los contribuyentes, en términos del Considerando **DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO** de la presente Resolución.

DÉCIMO. Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del **Jefe del Servicio de Administración Tributaria**, por la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las cartas dirigidas a los contribuyentes, en términos del Considerando **DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO** de la presente Resolución.

DÉCIMO PRIMERO. Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador en contra de las autoridades denunciadas en términos de lo dispuesto en el Considerando **DÉCIMO TERCERO** de la presente Resolución.

DÉCIMO SEGUNDO. Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra del Partido Acción Nacional, al no acreditarse la conducta denunciada, de acuerdo con el Considerando **DÉCIMO CUARTO** de la presente Resolución.

DÉCIMO TERCERO. Se ordena al Secretario Ejecutivo dar vista con copia certificada de la presente Resolución y del expediente de mérito, al Titular del Órgano de Control

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Interno de Presidencia de la República, por lo que hace a la responsabilidad de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental; así como al Secretario de Hacienda y Crédito Público, en lo que se refiere a la responsabilidad del Jefe del Servicio Administración Tributaria; así como al Titular del Órgano Interno de control en Petróleos Mexicanos Exploración y Producción, por lo que respecta a la responsabilidad del Director General de Petróleos Mexicanos y el Gerente de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos, en términos de lo dispuesto en los Considerandos **DÉCIMO QUINTO, DÉCIMO SEXTO y DÉCIMO SÉPTIMO** de la presente Resolución.

DÉCIMO CUARTO. En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o Resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o Resolución impugnada.

DÉCIMO QUINTO. Notifíquese a las partes en términos de ley.

DÉCIMO SEXTO. En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

II. Recursos de Apelación.

a) El veintiocho de abril del año en curso, el Partido Acción Nacional presentó recurso de apelación contra la resolución citada.

b) El nueve de mayo de este año, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

República, interpusieron sendos recursos de apelación para impugnar la propia resolución.

c) El once de mayo de dos mil doce, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentó escrito en donde hizo valer recurso de apelación en contra de la resolución anteriormente referida.

1. Trámite. La autoridad responsable tramitó los recursos, para luego, remitirlos a este órgano jurisdiccional, junto con los expedientes formados con motivo de los presentes medios de impugnación, así como las constancias del procedimiento especial sancionador primigenio, y el informe circunstanciado.

2. Turno. Por acuerdos de tres, catorce y diecisiete de mayo del año en curso, dictados por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar los expedientes a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos señalados por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Terceros interesados. No compareció ninguna persona con esta calidad.

4. Acuerdo de Radicación y admisión. En su oportunidad el magistrado ponente acordó admitir los recursos de apelación y al agotarse la sustanciación respectiva, declaró

cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios impugnativos, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracciones III, inciso a), y V; 189, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de recursos de apelación interpuestos por un partido político; por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria; por el Titular de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para impugnar una resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en donde intervinieron como denunciados los tres primeros, y la Secretaría mencionada resultó vinculada.

SEGUNDO. Acumulación. La autoridad responsable, en su informe circunstanciado, solicita que los recursos SUP-RAP-

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

221/2012, SUP-RAP-222/2012, y SUP-RAP-234/2012, sean acumulados al SUP-RAP-196/2012.

Es procedente tal petición, porque se aprecia que existe conexidad en la causa, respecto de dichos asuntos.

Efectivamente, de los escritos en donde se contienen los recursos de apelación aludidos, se desprende que existe identidad en el acto recurrido y en la autoridad responsable, dado que en todos se combate la resolución CG234/2012, de veinticuatro de abril de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/078/2012.

De ahí, que se colman los supuestos para determinar la existencia de la conexidad en la causa, y por ende, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 y 87 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de facilitar su pronta y expedita resolución, se decreta la acumulación de los recursos de apelación SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012, y SUP-RAP-234/2012, al SUP-RAP-196/2012, por ser éste, el que primero se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

Por consiguiente, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria, a los autos de las apelaciones acumuladas.

TERCERO. Causa de improcedencia. El Consejo responsable considera que debe declararse la improcedencia del recurso de apelación interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que bajo su perspectiva, carece de interés jurídico, ante la falta de un derecho sustantivo a su favor para acudir ante este órgano jurisdiccional a exigir la satisfacción de una pretensión, pues señala que aun cuando en la resolución se determinó dar vista a dicha Secretaría para que fincara responsabilidad al titular del Servicio de Administración Tributaria, al jefe de este último organismo corresponde controvertir esa determinación.

Es infundada la causa de improcedencia hecha valer, por lo siguiente:

El artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone:

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

(...)

b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor:

(...)

Conforme a este dispositivo legal, los medios de impugnación son improcedentes cuando el acto o resolución combatidos, no afecten el interés jurídico del actor o recurrente.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Ordinariamente, el interés jurídico se advierte cuando en la demanda, se aduce la vulneración de algún derecho sustancial del enjuiciante, y a la vez, éste argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir al demandante, la consiguiente restitución en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.

Así, lo ha sostenido esta Sala Superior, en la tesis de jurisprudencia siguiente:

INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.²

En principio, para el conocimiento del medio de impugnación, cabe exigir que el promovente aporte los elementos necesarios que hagan suponer que es el titular del derecho subjetivo afectado directamente, por el acto de autoridad o del órgano partidista demandado, y que la afectación resentida sea actual y directa.

Para que tal interés jurídico exista, el acto o resolución impugnado en materia electoral, debe repercutir de manera clara y suficiente en el patrimonio jurídico de quien acude al proceso, con el carácter de actor o recurrente, pues sólo de esta manera, de llegar a demostrar en juicio que es ilegal, la afectación del derecho de que aduce ser titular, se le podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada, o bien, se hará factible su ejercicio.

En el caso, en la resolución impugnada se imputó responsabilidad al Jefe del Servicio de Administración, por la infracción cometida a la Constitución Federal, y a la Ley Electoral Federal; por esta razón, la responsable ordenó dar

² Tesis 07/2002, consultable en la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen I, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 346 a 347.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

vista al Secretario de Hacienda y Crédito Público, a fin de que fincara responsabilidad al servidor público que incurrió en la conducta prohibida.

La Secretaría mencionada, en el recurso de apelación impugna tal determinación, porque indica carecer de atribuciones para cumplir con lo establecido por la responsable, y que de hacerlo podría incurrir en responsabilidad.

Contrariamente, a lo argumentado por la responsable, en la especie, la Secretaría impugnante tiene interés jurídico para acudir a través del recurso de apelación, en atención a que su esfera jurídica de derechos se ve trastocada con la determinación precisada, pues constituye un deber que se le impone para fincar responsabilidades al servidor público.

Esto, en atención a que si la apelante estima que dentro de sus facultades no se encuentra esa carga, de acreditarse en el presente asunto tal circunstancia, el medio de impugnación es idóneo para restituirle en el derecho afectado.

CUARTO. Requisitos de procedencia. Los asuntos que se resuelven, satisfacen los requisitos de procedencia contemplados en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se evidenciará a continuación.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

1. Forma. Los recursos de apelación se presentaron por escrito. En ellos se señaló el nombre de los impugnantes; su domicilio para recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; el acto recurrido y la autoridad responsable; los hechos relacionados con los medios de impugnación; los agravios en contra del acto combatido y los preceptos presuntamente violados; las pruebas con las cuales se justificaría la procedencia de los recursos y la existencia del acto reclamado; también obra el nombre y firma autógrafa de los inconformes, y de los representantes de la Secretaría apelante.

2. Oportunidad de los recursos de apelación. Esta exigencia se colma, por lo siguiente:

A. En relación con el Partido Acción Nacional, la resolución le fue notificada, el veinticuatro de abril de dos mil doce, de ahí que el término para interponer el recurso, transcurrió del veinticinco al veintiocho de dicho mes.

El apelante presentó su recurso el veintiocho de abril citado, es decir, el último día del plazo legal.

B. Respecto del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, la resolución se les notificó el cinco de mayo del presente año,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

por lo cual, el plazo para apelar transcurrió del seis al nueve de mayo mencionado.

Los recurrentes presentaron sus apelaciones, el nueve de mayo citado, esto es, el último día del término fijado por la ley.

C. En relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la resolución se le notificó el ocho de mayo de dos mil doce, de modo que el término para presentar el recurso, transcurrió del nueve al doce de mayo de este año.

La Secretaría presentó el medio de impugnación el once del mismo mes, es decir, el penúltimo día del plazo legal para hacerlo valer.

Por tanto, queda evidenciado que los recursos fueron interpuestos dentro del término legal de cuatro días, previsto en la ley.

3. Legitimación e interés jurídico. Se satisfacen estos requisitos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la ley de medios en cita.

Ciertamente, el recurso SUP-RAP-196/2012, se hace valer por el Partido Acción Nacional, quien tiene la calidad de un instituto político nacional.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Dicho instituto político también tiene interés jurídico para promover el presente recurso, ya que si bien, en la determinación impugnada no se le atribuyó ninguna responsabilidad ni sanción; debe atenderse que considera que dicha resolución es violatoria del principio de legalidad, sin pretender defender un derecho propio.

Esto es, la interposición de la apelación tiene por objeto la defensa del principio de legalidad, *lato sensu*, respecto de una resolución emitida en un procedimiento administrativo sancionador, es decir, únicamente la posible afectación a ese valor constitucional.

Al respecto, este tribunal electoral ha sostenido el criterio de que los partidos políticos tienen interés jurídico para controvertir la resolución recaída a un procedimiento administrativo sancionador, independientemente de que hubieran intervenido como denunciadores o denunciados, por tratarse de entidades de interés público facultados para actuar en defensa del interés general, difuso o colectivo, al margen de la defensa de sus intereses particulares.

Lo anterior, se aprecia de la siguiente tesis de jurisprudencia:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS
POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA
IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.** De
conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, a pesar de que hayan sido o no los que presentaron la queja correspondiente, en virtud de que éstos tienen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares. En efecto, si el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten, por las mismas razones, afectarán el referido interés. En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que al hacerlo, no defienden exclusivamente un interés propio, sino que buscan también, la prevalencia del interés público.³

Este órgano jurisdiccional sostuvo similar criterio al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-87/2010, y SUP-RAP-119/2010.

Por lo que se refiere a los asuntos SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012, fueron promovidos por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, respectivamente, quienes cuentan con legitimación para interponer las apelaciones, por haber intervenido en el procedimiento de origen como denunciados.

³ Tesis de jurisprudencia 3/2007, consultable en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010, Volumen I, páginas 473 y 474.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De modo que también queda satisfecho su interés jurídico, porque, en su concepto, la sentencia recurrida es contraria a la normatividad electoral y lesiona sus derechos, y en caso de asistirles la razón, la presente vía es la idónea para restituirse los.

Tocante al recurso SUP-RAP-234/2012, se interpuso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien quedó sujeta al resultado de la resolución, con la vista que se ordenó para que fincara responsabilidades al Jefe de Administración Tributaria, de ahí que queda evidenciada su legitimación.

En cuanto al interés jurídico, ya fue analizada al atender la causa de improcedencia planteada por la responsable.

4. Personería. De las constancias de autos, se desprende que Rogelio Carbajal Tejeda, quien se ostentó como representante propietario del Partido Acción Nacional, acredita tal calidad, por tenerla reconocida ante la autoridad responsable, al ser la persona que compareció a los procedimientos de origen, en representación del instituto político.

Además, así lo manifestó el Consejo responsable al rendir el informe circunstanciado, por lo que se tiene por cumplido el requisito de mérito, conforme al artículo 88, párrafo 1, inciso b), del ordenamiento legal invocado.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, impugnan por su propio derecho.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, interpuso el recurso de apelación, por conducto del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, Oscar Molina Chie, quien acreditó su personería con la copia certificada del oficio mediante el cual, le fue conferido tal nombramiento, por el titular de dicha Secretaría.

5. Definitividad. También se satisface esta exigencia, debido a que en términos de la legislación aplicable, contra la resolución recurrida no procede otro medio de defensa, por el cual, pueda ser confirmada, modificada o revocada.

QUINTO. Consideraciones de la resolución recurrida.

La parte que interesa en el caso, a la letra dice:

CONCLUSIONES

Una vez realizada la relatoría del caudal probatorio con el que cuenta esta autoridad y previa valoración de los mismos, se obtiene lo siguiente:

De acuerdo con los requerimientos formulados por esta autoridad se advierte la existencia del envío de cartas, el cual fue llevado a cabo por el Servicio de Administración Tributaria para invitar a los contribuyentes a que cumplan con sus obligaciones, las cuales se enviaron por correo electrónico a partir del día catorce de marzo del presente año y se concluiría hasta el diecisiete de marzo del presente

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

año y fueron enviadas también por el Servicio Postal Mexicano, mismas que se enviarían desde el veintitrés de marzo y hasta el veintinueve de marzo de la presente anualidad.

Lo anterior se robustece con lo señalado por el Servicio de Administración Tributaria, quien afirma el hecho.

Ahora bien por lo que hace a la inserción de fecha dieciocho de marzo de dos mil doce, publicada en el periódico Reforma relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se advierte que el quejoso aportó un ejemplar del periódico Reforma, es por ello que se encuentra acreditada su publicación.

Expuesto lo anterior, y una vez que han quedado debidamente acreditados los hechos, respecto de los que esta autoridad se puede pronunciar, lo procedente es entrar al fondo de la cuestión planteada.

DÉCIMO. CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA VIOLACIÓN A LA POSIBLE DIFUSIÓN DE PROPAGANDA PERSONALIZADA, POR PARTE DEL LICENCIADO FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DEL COORDINADOR DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL; DE LA DIRECTORA GENERAL DE IMAGEN Y MEDIOS DE LA COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DEL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VOCERO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; DE LA ADMINISTRADORA DE OPERACIÓN DE RECURSOS Y SERVICIOS "10"; DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; DEL DIRECTOR GENERAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS; Y DEL GERENTE DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si los sujetos antes referidos, conculcaron lo dispuesto en el numeral 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 347, párrafo 1, incisos d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de los siguientes hechos:

a) Que el día dieciocho de marzo de dos mil doce se publicó en el periódico Reforma, en la Sección Nacional, página 10, un desplegado de toda la página, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; y

b) Asimismo, el envío mediante correo electrónico y correo postal, de una carta suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria a los contribuyentes, presuntamente utilizando recursos públicos y promoviéndose la imagen del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Que previo al pronunciamiento de fondo de los motivos de inconformidad materia del presente procedimiento, se considera conveniente realizar algunas **consideraciones de orden general** respecto al marco normativo que resulta aplicable a los temas que nos ocupan.

CONSIDERACIONES GENERALES

Al respecto, en primer término cabe señalar que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo octavo lo siguiente:

(se transcribe)

Por su parte el artículo 341 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala en su párrafo primero quiénes son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el mismo.

(se transcribe)

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Asimismo el numeral 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala lo siguiente:

(se transcribe)

Por su parte los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, establecen lo siguiente:

(se transcriben)

En este sentido, vale la pena hacer mención que, con la entrada en vigor de la reforma constitucional y legal en materia electoral, se impuso a los servidores públicos de los tres niveles de Gobierno de la República, la obligación de abstenerse de incluir en la propaganda oficial, su nombre, imagen, voz o cualquier otro símbolo que pudiera identificarlos.

En efecto, el Poder Reformador de la Constitución implemento por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda electoral y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar **propaganda oficial personalizada**.

Al efecto, es preciso señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-147, SUP-RAP-173 y SUP-RAP-197 todos de dos mil ocho, estimó que cuando el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en su carácter de Secretario del Consejo General, reciba una denuncia en contra de un servidor público por la presunta conculcación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe verificar, en principio, si la conducta esgrimida pudiera constituir una infracción a la normatividad aplicable en materia electoral federal, que pudiera motivar el ejercicio de la potestad sancionadora conferida por el propio código comicial al Instituto Federal Electoral.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De este modo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41 y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 347, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, solamente la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, bajo cualquier modalidad de medio de comunicación, **pagada con recursos públicos, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público**, puede motivar el control y vigilancia del Instituto Federal Electoral, en atención al ámbito de sus atribuciones y a la especialidad de la materia.

Con base en lo anterior, el máximo juzgador comicial federal señaló que sólo cuando se actualicen los elementos que enseguida se mencionan, el Instituto Federal Electoral estará facultado formalmente para ejercer las citadas atribuciones de control y vigilancia, a saber:

- 1. Que se esté ante la presencia de propaganda política o electoral.**
- 2. Que dicha propaganda se hubiese difundido bajo cualquier modalidad de medio de comunicación social.**
- 3. Que el sujeto que hubiere difundido la propaganda sea un ente de gobierno de cualquier nivel.**
- 4. Que la propaganda hubiese sido pagada con recursos públicos.**
- 5. Que en la propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de un funcionario público.**
- 6. Que la propaganda pueda influir en la equidad de la competencia electoral.**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Así las cosas, la Sala Superior estimó que si los requisitos en comento no se colman con un grado suficientemente razonable de veracidad, resultaría evidente que cualquier eventual emplazamiento al servidor público presuntamente responsable, carecería de los elementos formales y materiales necesarios para considerarlo como justificado, lo que redundaría en un acto de molestia en perjuicio de la esfera jurídica del sujeto denunciado.

Lo anterior se sustenta en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis jurisprudencial 20/2008, la cual resulta de observancia obligatoria para esta institución, en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y cuyo detalle es del tenor siguiente:

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO. (Se transcribe).

Bajo estas premisas, resulta válido colegir, que es criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se está ante la posible infracción a lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando exista propaganda personalizada pagada con recursos públicos cuyo contenido tienda a promocionar velada o explícitamente al servidor público destacando en esencia su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público **con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.**

En efecto, con fundamento en el criterio antes referido esta autoridad advierte que estamos en presencia de propaganda con fines de promoción personalizada cuando ésta haya sido contratada con recursos públicos, **que tenga un impacto en la equidad de la**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

competencia electoral, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos, bajo cualquier modalidad de comunicación social, tales como radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes y otros medios similares, que contengan el nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma.

Lo anterior, porque el Poder Constituyente advirtió la problemática que presentaba la intervención en los procesos electorales de los poderes públicos, los órganos de gobierno y de los servidores públicos, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía en relación con quienes carecen de esa calidad.

De ahí que, el Constituyente buscó desterrar prácticas que estimó lesivas de la democracia, como son: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, **b) que los servidores públicos aprovechen su cargo para lograr ambiciones personales de índole política o en beneficio de un tercero;** toda vez que, conductas de la naturaleza apuntada, colocan en abierta desventaja a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que puede producirse cuando se emplea el aparato burocrático, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, **para satisfacer una aspiración política.**

De lo antes argumentado, en el caso que nos ocupa, esta autoridad estudiará si los hechos materia de la presente queja, los cuales son los siguientes:

a) Que el día dieciocho de marzo de dos mil doce se publicó en el periódico Reforma, en la Sección Nacional, página 10, un desplegado de toda la página, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; y

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

b) Asimismo, denunció el envío, mediante correo electrónico y correo postal, de una carta suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria a los contribuyentes, presuntamente utilizando recursos públicos y promovándose la imagen del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Dichos hechos podrían contravenir lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 347, párrafo 1, incisos d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bajo este contexto, debemos recordar que los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos establecen disposiciones tendentes a distinguir entre la propaganda institucional, propaganda política contraria a la ley y propaganda con fines de promoción personalizada, refiriendo lo siguiente:

1) Aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del periodo comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2º del Reglamento de la materia que pueda catalogarla como propaganda con fines de promoción personal o como propaganda electoral contraria a la ley, es considerada propaganda institucional.

2) Se considerará propaganda con fines de promoción personalizada, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órgano autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; bajo cualquier modalidad de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

comunicación social, tales como televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes y otros medios similares, que contenga el nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma.

3) Se considerará propaganda política contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes y otros medios similares, que contenga alguno de los elementos enlistados en el artículo 2, incisos del b) al g) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

En esa tesitura, se considera que la propaganda política trasciende los límites de legalidad, cuando se actualiza alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 2° del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos (que regula las hipótesis establecidas en el octavo párrafo del artículo 134 constitucional, así como en el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código comicial federal), relacionado con la propaganda política.

Esto es, aquélla que se contrata con recursos públicos que difunden las instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, y que contenga algún elemento como: el nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma; las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "Proceso Electoral" y cualquier

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

otra similar vinculada con las distintas etapas del Proceso Electoral; que sea tendiente a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato; la mención de que un servidor público aspira a ser precandidato; la mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero; la mención de cualquier fecha de Proceso Electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares; otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

En este orden de ideas, el resultado del contraste entre las prescripciones normativas antes mencionadas y las constancias que obran en el expediente al rubro citado, es dable considerar propaganda con fines de promoción personalizada, aquella pagada con recursos públicos, difundida por un poder público local, bajo cualquier modalidad de comunicación social, y cuyo contenido tienda a promover la imagen personal de un servidor público.

ESTUDIO DE FONDO

(...)

De igual manera, en el presente apartado, se determinará si el **Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República; la Directora General de Imagen, Publicidad y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria; el Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10", del Servicio de Administración Tributaria,** conculcaron lo dispuesto en el artículo el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 347, párrafo 1, incisos d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos derivado de la presunta difusión de cartas enviadas a los contribuyentes por parte del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, por medio del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, es conveniente recordar que la conducta denunciada se refiere a dos hechos en concreto:

a) Que el día dieciocho de marzo de dos mil doce, se publicó en el periódico Reforma, en la Sección Nacional, página 10, un desplegado de toda la página, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa;

b) Asimismo, el envío mediante correo electrónico y correo postal, de una carta suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria a los contribuyentes, presuntamente utilizando recursos públicos y promovándose la imagen del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

(...)

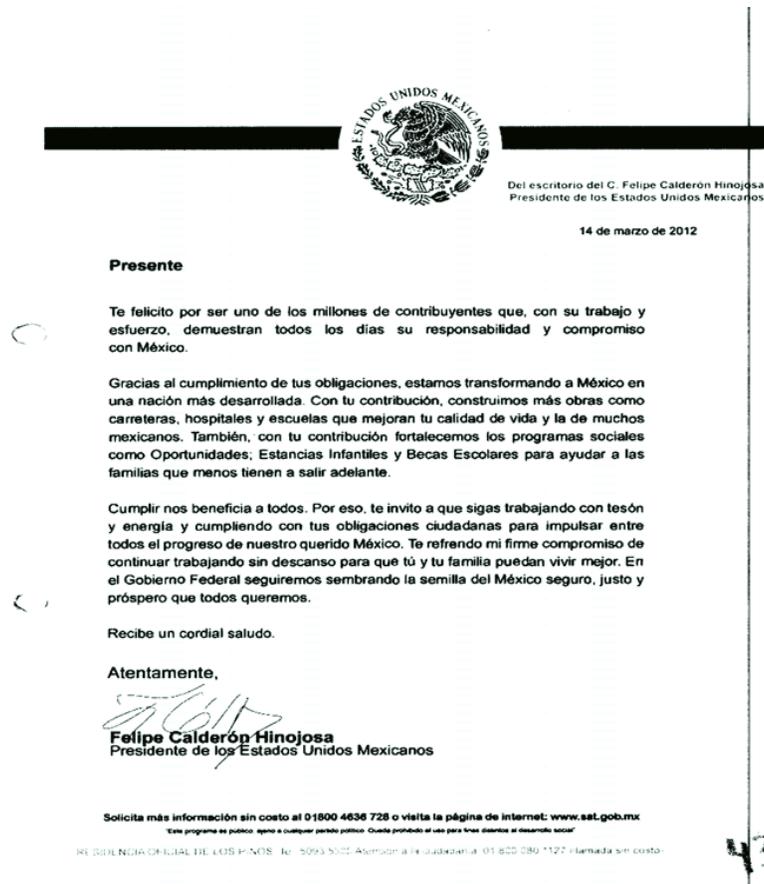
ESTUDIO DE FONDO DEL INCISO b).

Ahora bien, en lo que se refiere a la segunda de las conductas denunciadas y toda vez que en la presente Resolución ya han quedado señaladas las consideraciones generales respecto del marco normativo que resulta aplicable al tema bajo estudio y dado que en el apartado de EXISTENCIA DE LOS HECHOS de la presente Resolución se advierte la existencia, contenido y difusión de las misivas enviadas a los contribuyentes vía correo electrónico a partir del día catorce al diecisiete de marzo de los corrientes, y vía correo postal, desde el veintitrés hasta el veintisiete de marzo del presente año, misma que fue suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, y de la que se aprecia el nombre de dicho

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

funcionario, en el presente apartado, se procede a entrar al estudio de fondo de los motivos de inconformidad planteados.

Al respecto, conviene tener presente el contenido de la carta denunciada que se muestra a continuación:



La materia del presente asunto que corresponde analizar, versa sobre la conducta consistente en que el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria, envió una carta a los contribuyentes fiscales, en la cual el Presidente de la República les agradeció el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y señaló logros realizados por el Gobierno Federal gracias al pago de las contribuciones de la ciudadanía.

Ahora bien, resulta necesario que esta autoridad haga un análisis del contenido de la carta, materia de la denuncia, de la cual se desprende lo siguiente:

- Se aprecia que la misma es expedida del Escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- Se observa el escudo nacional.
- La carta es signada por Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que en su contenido se invita a los contribuyentes a continuar cumpliendo con sus obligaciones ciudadanas de carácter fiscal.
- Que en la misiva se hace referencia a que se ha logrado construir más obras, carreteras, hospitales y escuelas para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y, que se fortalecen los programas sociales como Oportunidades, Estancias Infantiles y Becas Escolares, para ayudar a las familias que menos tienen, con lo que se observa un señalamiento de los logros obtenidos por el actual gobierno federal.
- Dicho servidor público refrenda su compromiso para lograr un México seguro, justo y próspero.
- Con letras más pequeñas se indica que se puede pedir mayor información al teléfono 01 800 4636 728 y en la página www.sat.gob.mx.
- Con letras más pequeñas aparece una leyenda que dice: *Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.*
- Que se advierten frases como "Cumplir nos beneficia a todos", "vivir mejor" y "En el Gobierno Federal seguiremos sembrando la semilla del México, seguro, justo y próspero que todos queremos".

Como se puede ver, el motivo de inconformidad se centra en determinar si con la difusión de dichas cartas, el Presidente de la República se encuentra realizando propaganda personalizada en violación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del contenido de la carta en comento, esta autoridad considera que se trata de propaganda gubernamental, en razón de que del contenido de la misma se advierte que se encuentra signada por el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Ejecutivo Federal con su nombre, quien se ostenta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con el escudo nacional y un elemento importante es que en la misma se informa a los ciudadanos acerca de sus obligaciones fiscales, pero no sólo eso, sino que también se promueven las obras logradas en la administración actual del Presidente de la República, lo que le da a la misma el carácter de propaganda gubernamental.

Asimismo, en cuanto al medio de envío de las cartas denunciadas debe señalarse que en cuanto a los correos electrónicos, de acuerdo con las tecnologías actuales, se trata de una forma de comunicación válida y eficaz entre gobernantes y gobernados, sin embargo, dicha actividad debe respetar los límites establecidos en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal y no contener elementos de propaganda personalizada, pues debemos recordar que dicha propaganda se encuentra prohibida en todo momento por nuestra Carta Magna.

Al respecto, es importante señalar que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, es parte integrante de la Administración Pública Federal, por lo que tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propaganda invariablemente debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, misma que **en ningún caso** debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implique promoción personalizada de algún servidor público, y en caso contrario, se infringe el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual se relaciona con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos.

Al respecto, para el caso que nos ocupa se observa que en la carta denunciada se advierten en forma evidente elementos por los que el Presidente de la República promueve los logros de su administración, los cuales relaciona con el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, lo que quiere decir que estamos ante la presencia de propaganda gubernamental, pues de la misma se observa que contiene diversos elementos

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

que la identifican como proveniente de la residencia oficial de los pinos, de igual manera, se advierte que la misma es remitida por el Presidente de la República a los ciudadanos, en la que aparece el nombre de dicho servidor público, entre otros elementos, a través de la cual se informa a los ciudadanos en general de los logros obtenidos por dicha dependencia, que en concreto se refiere a construir más obras, carreteras, hospitales y escuelas para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y, que se fortalecen los programas sociales como Oportunidades, Estancias Infantiles y Becas Escolares, para ayudar a las familias que menos tienen, con lo que se observa un señalamiento de los logros obtenidos por el actual gobierno federal.

Una vez que hemos determinado que nos encontramos ante el caso de una propaganda gubernamental, debe señalar que en los requerimientos y en las contestaciones a los emplazamientos correspondiente formulados a los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria, reconocen su participación en el envío de las cartas a los ciudadanos, aclarando que la misma ha tenido la intención de incentivar el pago voluntario de impuestos, por lo que considera que se trata de propaganda institucional de carácter informativo que no tiene fines de promoción personalizada, al respecto, debe aclararse que la propaganda gubernamental debe sujetarse a los límites constitucionales y legales en su difusión, como es el supuesto de que **en ningún caso** podrá realizarse propaganda personalizada hacia un servidor público, siendo que esta autoridad advierte que la carta denunciada no se concretó a simplemente agradecer al contribuyente el pago de sus impuestos, sino que vincula logros obtenidos durante el actual periodo presidencial y se suscribe la misma con el nombre del Presidente de la República, haciendo uso de eslogans de diversos programas del gobierno federal, como "Cumplir nos beneficia a todos", "vivir mejor" y "En el Gobierno Federal seguiremos sembrando la semilla del México, seguro, justo y próspero que todos queremos".

Lo anterior, cobra relevancia, en razón de que esta autoridad considera que el hecho de incorporar el nombre del Presidente de la República, en dicha propaganda no era un elemento necesario para

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

informar e invitar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones fiscales, es decir, se observa un elemento adicional al meramente informativo en la carta denunciada, mismo que sí hubiera sido omitido, perfectamente se cumplía con el aspecto informativo de dicha propaganda.

Aunado a lo anterior, en el apartado de consideraciones generales, se señaló que la prohibición de la promoción personalizada en todo momento, es para efecto de garantizar la total imparcialidad y equidad en los niveles de gobierno en la contienda electoral, lo que le da precisamente, entre otros factores, autenticidad a una elección.

En el asunto que nos ocupa, se advierte como hemos dicho que se difunde el nombre y logros de la administración del Presidente de la República, lo que infringe el artículo 134, párrafo octavo constitucional, respecto a la prohibición de que en ningún caso se puede difundir en los medios de comunicación social propaganda personalizada por parte de los servidores públicos, reiterando en este caso, que la mencionada propaganda se encuentra prohibida en todo momento, debido a que las autoridades no deben buscar algún beneficio personal derivado de la posición de primacía en que se encuentran, para fines distintos a los inherentes a su responsabilidad como servidores públicos.

Por lo anterior, este órgano electoral, considera que para la distribución de la carta denunciada se utilizaron recursos públicos, lo que a consideración de esta autoridad actualiza lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de nuestra Carta Magna, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos, por parte de un órgano de la Administración Pública Federal, para efecto de no solamente incentivar las contribuciones fiscales de los ciudadanos, sino de difundir los logros de su actual administración, afectando así la equidad en la contienda electoral ante la confusión o influencia hacia algún partido o candidato, ya sea en forma positiva o negativa, debido a que se advierte que un órgano de la administración pública no se ajustó a la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

necesidad de la total imparcialidad que debe mostrar dentro de los procesos electorales, para efecto de no afectar la equidad en la competencia electoral al haber realizado la promoción personalizada del Presidente de la República, publicando su nombre en forma innecesaria en una carta que bien pudo haberse limitado a informar sobre la conveniencia de pagar impuestos para fines meramente informativos, sin elementos de propaganda personalizada de ningún servidor público, por lo tanto, este órgano electoral considera que la mencionada publicación sí influye en la competencia electoral.

De esta manera, podemos inferir que al no haber sido el nombre del Presidente de la República un elemento necesario en dicha propaganda, se puede concluir que la misma se encuentra dentro de las prohibiciones a que se refiere el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual a su vez actualiza lo dispuesto en el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos y en consecuencia este órgano electoral considera que en el presente procedimiento sancionador sí existe responsabilidad en contra de dicho servidor público.

Es importante aclarar que el propio Servicio de Administración Tributaria, de los autos del expediente reconoce que contrató con el Servicio Postal Mexicano, para que realizara el envío de las cartas a los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que el Servicio Postal Mexicano, reconoció que el propio Servicio de Administración Tributaria, a través de la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10" del Servicio de Administración Tributaria, le fue solicitado mediante el oficio 300-0610-00-00-2012-518, la distribución de las cartas denunciadas, de igual manera, el Servicio Postal Mexicano adjuntó el contrato celebrado con el Servicio de Administración Tributaria de clave CS-309-AD-P-090/11, en el que aparece la firma del responsable en la solicitud de la distribución de las cartas denunciadas, de igual manera, el Servicio Postal Mexicano, señaló que la entrega de las cartas en comento iniciaría del día

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

veintitrés de marzo del presente año y que concluiría el veintinueve del mismo mes y año.

Lo anterior, cobra también relevancia para el caso que nos ocupa, toda vez que ya ha quedado establecido en el apartado de consideraciones generales, que la intención del legislador tanto en la Constitución como en las leyes, fue que los servidores públicos mantuvieran una total imparcialidad hacia el desarrollo de los procesos electorales, para efecto de evitar provocar confusiones en el electorado, es decir, lo que se busca es una neutralidad de los distintos niveles de gobierno para contar con resultados electorales que solo provengan de la voluntad popular y que no hayan sido influenciados por los distintos agentes de gobierno, mucho menos si con ello se utilizan recursos públicos que tiendan a provocar esa inequidad en la contienda electoral.

Esas son razones suficientes para considerar que si bien es válido realizar propaganda gubernamental, la misma no puede ser válida cuando pretenda provocar inequidad en las elecciones, porque estarían haciendo un uso indebido de la posición de primacía que ocupan para obtener ventajas indebidas en resultados electorales a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.

Al respecto, queda de manifiesto en el caso que nos ocupa, que la propaganda denunciada excedió los límites constitucionales y legales, en razón de que se advierte que no se concretó a que su propaganda gubernamental fuera meramente informativa, sino que incluyó elementos de propaganda personalizada, en la que se difunden logros del Gobierno Federal y es suscrita por el Presidente de la República, lo que a consideración de esta autoridad afecta la equidad de las elecciones, en razón de que no se advierte que dicho órgano este cumpliendo con los límites constitucionales.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en el caso sí se advierte su emisión por parte de la residencia oficial de los pinos e incluso como ya se ha dicho la mencionada carta se encuentra signada por él, mientras que el Servicio de Administración Tributaria se encargó de la distribución de las mismas, utilizando recursos públicos como órgano desconcentrado que pertenece a la administración pública federal, lo que implicó que se difundiera el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

nombre de dicho servidor público y los logros de su administración, es decir, se advierte que la propaganda no se limitó a cuestiones meramente informativas, lo cual a consideración de este órgano electoral excede los límites de la propaganda gubernamental, por lo que a consideración de este órgano electoral sí existe responsabilidad sobre el Presidente de la República.

Respecto a la responsabilidad de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental y la Dirección General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, debe decirse que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, considera que no existe responsabilidad del Presidente de la República, en razón de que los órganos en comento son unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación de la Presidencia de la República, y que en todo caso sería a dichos órganos a los que se les debe imputar alguna responsabilidad, por lo que es indebido pretender atribuirle dicha conducta al titular del Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2008, al respecto el artículo 4 de dicho Acuerdo señala lo siguiente:

(se transcribe)

Del artículo antes transcrito, se advierte que dicha Coordinación sí realiza actividades directivas como es la conducir y evaluar tareas de comunicación social de la Presidencia de la República, mientras que la Dirección General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental depende en forma administrativa de la primera, por lo que sí se advierte responsabilidad a la mencionada Coordinación, sin que ello implique que se exima de responsabilidad a la Presidencia de la República, en razón de que de la carta denunciada, se advierte que aparece su nombre en la misma y que proviene de la Residencia Oficial de Los Pinos, por lo que al ser la mencionada Coordinación un órgano de asesoría y apoyo, no implica que el Titular del Ejecutivo Federal desconociera el contenido y autorización de su distribución, más aún cuando lleva su nombre dirigiéndose a los contribuyentes.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De esta manera puede decirse que en autos se advierte que la propia Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental reconoce también que se encarga de los discursos y mensajes públicos del Presidente de la República, mientras que en la contestación al emplazamiento señala que el envío de las cartas correspondió al Servicio de Administración Tributaria, bajo la supervisión de la mencionada Coordinación.

Aunado a lo anterior, la propia Consejería Jurídica y la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental señalan que el formato de la carta denunciada se trata de un formato institucional utilizado por la Presidencia de la República, que fue preparado en forma conjunta con el Servicio de Administración Tributaria, lo que implica que dicho formato al ser utilizado por la mencionada Coordinación, el mismo debía ser del conocimiento del Presidente de la República para todos los efectos, pues sería absurdo que el titular del Ejecutivo Federal desconociera los formatos utilizados en el cumplimiento de sus atribuciones, siendo que a la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental se le responsabilizara por ser el órgano que junto con el Servicio de Administración Tributaria se encargaron de su elaboración y de supervisar la distribución, por lo tanto, en consideración de esta autoridad, sí se advierte responsabilidad por parte del titular de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental.

Aunado a lo anterior, esta autoridad advierte que en lo que refiere a la Dirección General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, se advierte que se trata de un órgano interno que no se encuentra contemplado en el Acuerdo que da funciones a la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, por lo que en consideración de esta autoridad se trata tan sólo de una organización interna de la propia Coordinación, por lo que se considera que a la misma no se le puede imputar responsabilidad alguna, más aún si consideramos que a quien le corresponde en todo caso la actividad de la elaboración de los mensajes y discursos del Presidente de la República, es precisamente a dicha Coordinación.

En lo que se refiere a la responsabilidad del titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Secretaría de Hacienda y Crédito público, debe advertirse lo que disponen las sus atribuciones, mismas que se contemplan en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se transcribe a continuación:

(se transcribe)

Al respecto, debe señalar que de los autos del expediente de la presente Resolución, no existen elementos que vinculen a dicha dependencia, no obstante que en sus atribuciones se desprenda que tienen intervención en las campañas de difusión del Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, lo que sí se desprende de los autos del expediente es que los órganos de la Presidencia de la República se refieren a la intervención del Servicio de Administración Tributaria, no así de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluso el propio Servicio de Administración Tributaria reconoce su participación en el envío de las cartas denunciadas, además, de que en la contestación al emplazamiento dicho Vocero señala que el órgano que representa se encarga de los programas en medios de comunicación masiva del Servicio de Administración Tributaria, mientras que a este órgano le corresponde la difusión de otro tipo de materiales distribuidos a través de canales gratuitos como pueden ser las redes sociales, envío de cartas informativas a los contribuyentes impresos o a través de correo electrónico, envío de boletines de prensa informativos, etc.

En razón de lo anterior, esta autoridad considera que no se acredita responsabilidad alguna por parte de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora, por lo que hace a la responsabilidad de la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10" del Servicio de Administración Tributaria, se advierte que aunque se trató del órgano encargado de contratar con el Servicio Postal Mexicano la entrega de las cartas denunciadas, esta autoridad considera que tan sólo se trató de una ejecución administrativa, pues no se advierte su responsabilidad en la emisión o la orden de difusión, sino que simplemente se encargó de ejecutar y realizar el gasto correspondiente de acuerdo al ejercicio presupuestal, es decir, su intervención versa principalmente en trámites administrativos

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

para realizar los envíos correspondientes a los contribuyentes, incluso en la contestación al emplazamiento que se le formuló, dicho órgano señala que entre sus atribuciones no se encuentra la de verificar los contenidos de los comunicados que realiza el Servicio de Administración Tributaria que se envían a través del Servicio Postal Mexicano, por lo que refiere que su participación es tan sólo del envío de las cartas denunciadas, por lo tanto, esta autoridad considera que no existe responsabilidad alguna sobre dicho servidor público.

Toda vez que ha quedado acreditado que fue el **Servicio de Administración Tributaria**, en coordinación con la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República y Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, quienes participaron en la elaboración, y distribución de las cartas, objeto del procedimiento que ahora se resuelve, es importante hacer un estudio con relación a la responsabilidad que dentro de la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria existe por parte de los servidores públicos que realizaron la conducta a sancionar.

Las autoridades denunciadas con relación a las cartas enviadas a los contribuyentes, señalaron como sustento jurídico para el envío de las cartas, lo dispuesto por los artículos 3, 6, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, primer párrafo y 7, fracciones XIII y XVIII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 33, fracción I del Código Fiscal de la Federación; 2, fracción I, 5 y 6 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente; aunado a que se inserta dentro de los objetivos y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente, en el capítulo denominado Economía Competitiva y Generadora de Empleos, punto 2.1, Política hacendaría para la competitividad, Objetivo 1, Estrategia 1.1.

Ahora bien, con relación a lo dispuesto por los artículos 2, primer párrafo y 7, fracciones XIII y XVIII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, resulta de gran relevancia transcribir las citadas disposiciones jurídicas:

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

(se transcribe)

De las disposiciones transcritas anteriormente, se advierte que la base jurídica mediante la cual se pretendió, por parte de las autoridades y servidores públicos denunciados, justificar el envío de las cartas, objeto del presente procedimiento, fue la atribución que tiene el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, de incentivar a los contribuyentes al pago de los impuestos.

Ahora bien, ha quedado acreditado en la presente Resolución que el envío de las cartas fue realizado por el Servicio de Administración Tributaria, destacando además que el propio órgano desconcentrado, a través de sus diversas unidades administrativas y de la respuesta que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria dio a requerimientos de información formulados por este órgano electoral, señaló que fue este ente público el responsable del envío de tales misivas.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, tenemos las siguientes disposiciones reglamentarias aplicables:

(se transcribe el artículo 3 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria)

De lo transcrito anteriormente debe resaltarse, con relación al servidor público que ejerce el cargo de Jefe del Servicio de Administración Tributaria, lo siguiente:

- Que la máxima autoridad administrativa del **Servicio de Administración Tributaria recae en el Jefe de dicho órgano desconcentrado, a quien le corresponde originalmente el ejercicio de las atribuciones**, competencia de dicho ente público.
- Que es el Jefe del Servicio de Administración Tributaria a quien le corresponde Representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria.
- Que dicha representación la ejerce tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, así como a los órganos que lo conforman con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- **Que la administración, representación, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, recaerán directamente en el Jefe de dicho órgano desconcentrado.**

Es así que, es el Servicio de Administración Tributaria, el órgano al que le compete realizar actividades tendientes a incentivar el pago de impuestos, y que es justamente esta actividad en la que el órgano desconcentrado en cuestión, pretendió justificar el envío de las cartas de previa alusión, se concluye en primer término que dicha facultad debe ser asumida por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria al ser propia del órgano en comento, lo anterior en términos de lo dispuesto en el artículo 3, fracción XX, tercer párrafo del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por tanto, la responsabilidad sobre el cumplimiento de las atribuciones de dicho órgano, en el caso que nos ocupa, deben recaer en el servidor público mencionado.

Ahora bien, no pasa inadvertido por esta autoridad que el Servicio de Administración Tributaria, tiene dentro de su estructura orgánica, diversas unidades administrativas para el cumplimiento de sus funciones, sin embargo, del contenido del artículo 3, fracción XX, segundo párrafo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se desprende claramente que es el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, a quien le corresponde **la administración, representación, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria.**

Toda vez que se ha acreditado que fue el Servicio de Administración Tributaria, el ente público que participo en la elaboración, emisión y distribución de las misivas, dicha responsabilidad debe ser asumida por el Jefe de dicho órgano público, y aun cuando dentro de dicha conducta, pudieron intervenir personal administrativo que auxiliara en el envío de las misivas, debe recordarse que la administración, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas y servidores públicos del Servicio de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Administración Tributaria, recae precisamente en la máxima autoridad administrativa del órgano desconcentrado, por lo que este órgano electoral considera que sí existe responsabilidad sobre dicho servidor público.

Es por las razones anteriores, que ésta autoridad considera declarar **fundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental, así como del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, por actualizarse las conductas denunciadas, por infringir el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

DÉCIMO PRIMERO. CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD POR PARTE DEL LICENCIADO FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DEL COORDINADOR DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL; DE LA DIRECTORA GENERAL DE IMAGEN Y MEDIOS DE LA COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DEL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VOCERO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; DE LA ADMINISTRADORA DE OPERACIÓN DE RECURSOS Y SERVICIOS "10", DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; DEL DIRECTOR GENERAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS, Y DEL GERENTE DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS, conculcaron lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 347, párrafo 1, incisos c) y f) del Código

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de los siguientes hechos:

a) Que el día dieciocho de marzo de dos mil doce se publicó en el periódico Reforma, en la Sección Nacional, página 10, un desplegado de toda la página, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; y

b) Asimismo, se denunció el envío realizado mediante correo electrónico y correo postal, de una carta suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria a los contribuyentes, presuntamente utilizando recursos públicos y promoviendo la imagen del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Dichas conductas y ajuicio del impetrante infringen el principio de imparcialidad de los servidores públicos.

Ahora bien, cabe precisar que por razón de método y dada la relación que guarda la LITIS expuesta, esta autoridad realizará un estudio conjunto de los mismos en el presente apartado, ya que ello no causa afectación jurídica al quejoso, pues no resulta trascendental la forma como se analizan los agravios por parte de la autoridad, sino que todos sean estudiados por ésta.

Lo anterior guarda consistencia con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia identificada S3ELJ 04/2000 visible en la página 23 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cuyo texto es el siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. (Se transcribe).

Bajo esta premisa, en el presente apartado se estudiará si ha lugar a establecer alguna responsabilidad al **Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como al**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental, a la Directora General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, al Jefe del Servicio de Administración Tributaria; al Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10", del Servicio de Administración Tributaria, al Director General de Petróleos Mexicanos, y al Gerente de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos, por la presunta violación a los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 347, párrafo 1, incisos c) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivada de los mismos hechos.

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, se considera conveniente realizar algunas **consideraciones de orden general** respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral del presente procedimiento administrativo sancionador.

Así, el artículo 41, Bases I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente establece:

(se transcribe)

Del artículo antes transcrito se colige que la democracia se sustenta, entre otros valores, en los de la celebración de elecciones libres, pacíficas y periódicas, cuya organización constituye una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Asimismo, se prescribe que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del Estado, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Así, los partidos políticos asumen funciones de gran importancia en el sistema democrático del país, en tanto tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, atribución que no puede entenderse de manera aislada, sino necesariamente vinculada con la diversa finalidad de contribuir a la integración de la representación nacional o estatal, según se trate del ámbito de las elecciones federales o de las entidades federativas. Así, el legislador determinó a los aludidos institutos políticos, la calidad de entidades de interés público, considerándolos como la vía por la cual se hace posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Ahora bien, respecto de los principios que rigen la función electoral tenemos el de imparcialidad, el cual además de asignar de manera equitativa el financiamiento y prerrogativas a los partidos políticos nacionales, exige que las autoridades gubernamentales se mantengan al margen del proceso, con el propósito de evitar que algún candidato, partido o coalición obtenga algún tipo de apoyo del Gobierno.

En ese sentido, el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación por parte de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, conviene reproducir el contenido del artículo en mención, mismo que a la letra establece:

(se transcribe)

Como se observa, nuestra Carta Magna establece como obligación de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos nacionales.

De lo anterior, es posible desprender que la actuación imparcial de los servidores públicos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendida en función del principio de equidad en la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales se mantengan al margen del Proceso Electoral, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

Al mandar que la propaganda oficial que se difunda tenga el carácter de institucional, se pretende que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzcan con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental, y al proscribirse que en la propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, se garantiza la equidad, en la medida en que se impide que el cargo público sea un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas.

Ahora bien, es importante mencionar que todo servidor público tiene en todo momento la responsabilidad de llevar a cabo con rectitud, los principios de imparcialidad y equidad, pero sobre todo en el desarrollo de un Proceso Electoral, ya que por las características y el cargo que desempeñan pudieren efectuar acciones u omisiones que tiendan a influir en la contienda de las instituciones políticas del país y como consecuencia violentar los citados principios.

Las consideraciones expuestas en párrafos precedentes guardan consistencia con las contenidas en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, que refiere:

(se transcribe)

Como consecuencia, se propuso incorporar a la propia Ley Fundamental, las siguientes bases, en términos del dictamen referido en epígrafes precedentes.

(se transcribe)

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Como se advierte, a través de la reforma constitucional en materia electoral se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En suma, de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y Diputados integrantes del Congreso de la Unión se hace palmario que uno de los objetivos principales de la reforma electoral de dos mil siete, fue modificar radicalmente el esquema de comunicación político-electoral entre los partidos y la sociedad, incluyendo a los servidores públicos.

De forma congruente con lo dispuesto por el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone lo siguiente:

(se transcribe el último de los artículos)

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió el *ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso C) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011, el cual establece lo siguiente:*

(se transcribe)

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Del mismo modo, se considera necesario reproducir los criterios jurisprudenciales que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto del t3pico que nos ocupa:

ACTOS DE PROSELITISMO POL3TICO LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES P3BLICOS EN D3AS INH3BILES A TALES ACTOS NO EST3 RESTRINGIDA EN LA LEY. (Se transcribe).

SERVIDORES P3BLICOS. SU PARTICIPACI3N EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. (Se transcribe).

LIBERTAD DE EXPRESI3N NO SE VIOLA CON LA PROHIBICI3N AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACI3N DEL ESTADO DE COLIMA). (Se transcribe).

ESTUDIO DE FONDO

Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el **Lic. Felipe de Jes3s Calder3n Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la Rep3blica; la Directora General de Imagen y Medios de la Coordinaci3n de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la Rep3blica; el Director General de Petr3leos Mexicanos, y el Gerente de Comunicaci3n Social de Petr3leos Mexicanos,** conculcaron lo dispuesto en el art3culo 134, p3rrafo s3ptimo, de la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos, en relaci3n con el numeral 347, p3rrafo 1, inciso c), del C3digo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivado de la nota period3stica en el Diario Reforma de fecha 18 de marzo del presente a3o, en la secci3n nacional pagina diez, referente al 74 aniversario de Petr3leos Mexicanos, en la que se difunde expresamente el nombre del Licenciado Felipe de Jes3s Calder3n Hinojosa.

De igual manera, en el presente apartado, se determinar3 si el **Lic. Felipe de Jes3s Calder3n Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la**

República; la Directora General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria; al Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10", del Servicio de Administración Tributaria, conculcaron lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivado de la presunta difusión de cartas enviadas a los contribuyentes por parte del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, por medio del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, es conveniente recordar que la conducta denunciada se refiere a dos hechos en concreto:

a) Que el día dieciocho de marzo de dos mil doce se publicó en el periódico Reforma, en la Sección Nacional, página 10, un desplegado de toda la página, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa;

b) Asimismo, el envío mediante correo electrónico y correo postal, de una carta suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria a los contribuyentes, presuntamente utilizando recursos públicos y promoviéndose la imagen del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

(...)

ESTUDIO DE FONDO SOBRE EL INCISO b)

Ahora bien, en lo que se refiere a la presunta utilización de recursos públicos en el envío de cartas a los contribuyentes con la intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, corresponde determinar si se actualiza la conducta denunciada.

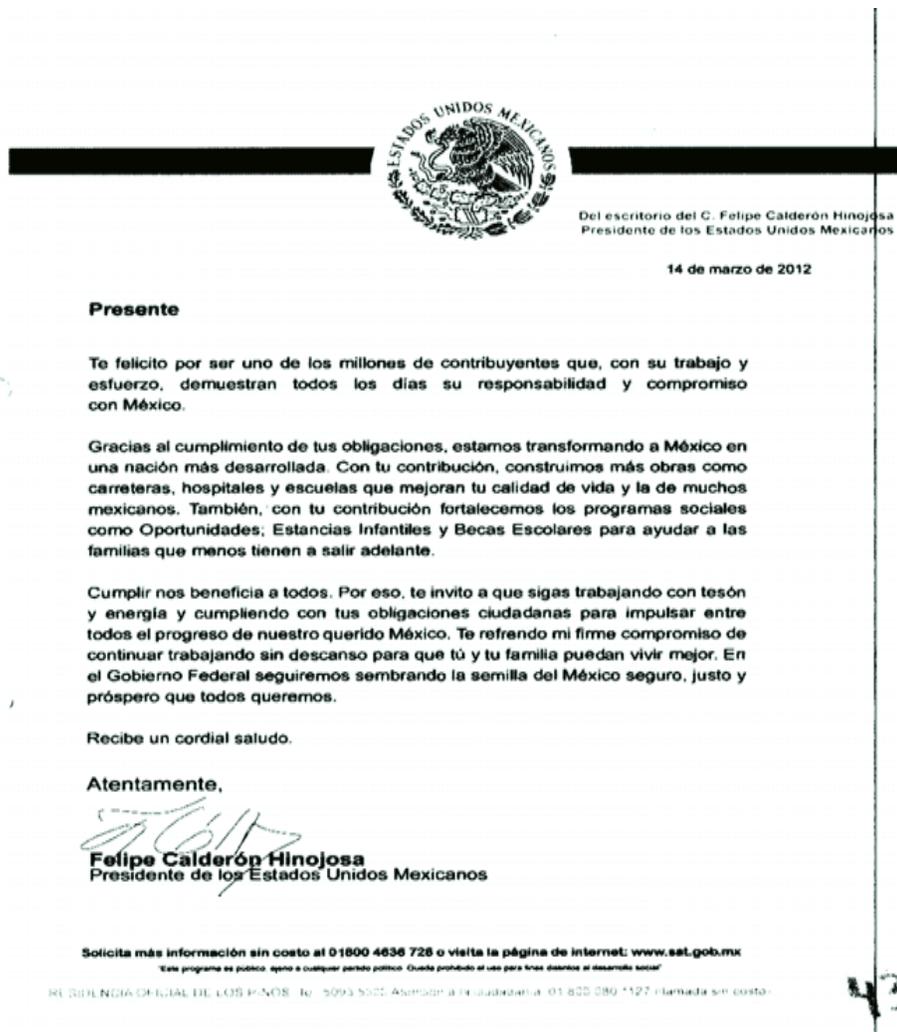
SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

En razón de lo anterior, se considera conveniente precisar lo que se desprende del contenido de la carta denunciada:

- Que en dicha carta se aprecia el escudo nacional de los Estados Unidos Mexicanos, al margen superior derecho una leyenda con las palabras: *Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, al margen superior derecho la fecha de emisión es catorce de marzo de dos mil doce y al margen superior izquierdo la palabra Presente.
- Que del contenido de la carta se desprende: en el primer párrafo una felicitación a los contribuyentes responsables y comprometidos.
- Que en el segundo párrafo aparece un agradecimiento al cumplimiento de las obligaciones fiscales, informando que con esas contribuciones se construyeron obras y se implementan programas sociales.
- Que dio una invitación para seguir trabajando y cumpliendo con las obligaciones fiscales, así mismo refrenda su compromiso de continuar trabajando para las familias mexicanas.
- Que en la parte final se observa la palabra atentamente, la firma, nombre del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que se advierten frases como "Cumplir nos beneficia a todos", "vivir mejor" y "En el Gobierno Federal seguiremos sembrando la semilla del México, seguro, justo y próspero que todos queremos".
- Que también se observa la leyenda: *Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.*
- Que en el margen inferior aparece un teléfono y la página oficial del Servicio de Administración Tributaria para solicitar mayor información.
- Que en la parte final aparece como parte de la hoja membretada la leyenda **RESIDENCIA OFICIAL DE LOS PINOS.**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De igual manera, debe precisarse de las diligencias realizadas por este órgano electoral, que si bien es cierto, el Servicio de Administración Tributaria, reconoció haber sido el responsable de dichas cartas tanto por el correo electrónico como por el correo postal enviado a los ciudadanos, se advierte también de los elementos de la propia carta que la misma fue emitida *Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* y de la residencia oficial de Los Pinos, como se muestra a continuación:



De esta manera, se advierte que la mencionada carta proviene del titular del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 80 de la Constitución Federal, al aparecer los elementos que antes hemos referido, lo que implica que nos encontremos en presencia de propaganda gubernamental, pues como ya ha

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

quedado asentado se advierte que el Presidente de la República no sólo se concreta a señalar a los ciudadanos la conveniencia de pagar impuestos, sino que difunde diversas obras logradas en su administración, además, como ha quedado de manifiesto, se advierten elementos de propaganda gubernamental que han sido utilizados por el Gobierno Federal, lo que equivale a que se trata de un poder público promoviendo la realización de obras públicas.

En efecto, cabe advertir que si bien esta autoridad acreditó que la carta enviada a los ciudadanos, constituye propaganda personalizada, porque es emitida por un poder público del Estado, y porque del contenido de la misma se advierte que contiene elementos a través de los cuales promueve los logros de su administración, le da el carácter de propaganda gubernamental, la cual no es violatoria de la normatividad electoral, excepto cuando tenga elementos de propaganda personalizada, debido a que en la misma se advierte el nombre del Presidente de la República, aclarando que la misma se encuentra prohibida en todo momento en términos del artículo 134, párrafo octavo de nuestra Carta Magna.

No debe olvidarse que el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la propaganda personalizada no debe realizarse en los medios de comunicación social, al respecto, esta autoridad considera que el correo postal, por su naturaleza puede llegar a miles y millones de personas mediante la distribución de cualquier tipo de propaganda, es decir, en realidad dicho medio puede ser considerado como masivo, además, de que el mismo debe ser considerado como de interés público para los ciudadanos, por lo que en consideración de esta autoridad reúnen los elementos para ser considerado como un medio masivo, que es precisamente lo que le da el carácter de social y en razón de que su funcionamiento es de interés público en su naturaleza, la misma puede ser utilizada para la comunicación masiva, es decir, no deja de ser un instrumento de comunicación entre las personas, como puede ser para la divulgación de diversos tipos de propaganda y que en el caso que nos ocupa, se trata de propaganda gubernamental personalizada.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Por su parte, los correos electrónicos funcionan también como un medio de comunicación social, pues en su alcance puede reunir las mismas características que la radio, es decir, basta conectarse mediante los dispositivos correspondientes para conectarse y tener acceso a múltiple tipo de información, incluido en ella la propagada de cualquier tipo, como es el caso de la propaganda gubernamental, es decir, mediante los correos electrónicos, la difusión de la propaganda puede tener los mismos alcances que los medios de comunicación social tradicionales, debido a que mediante los correos mismos se puede hacer llegar a cientos y miles de direcciones diversa información en forma masiva, que como ya hemos señalado en ello va implícito la posibilidad de difundir propaganda, por lo anterior, este órgano electoral considera que en este caso los correos electrónicos también reúnen las características de un medio de comunicación social.

De los párrafos anteriores, se puede inferir que la difusión de propaganda personalizada también se encuentra prohibida en todo momento en dichos medios en términos del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal.

Es importante aclarar que el propio Servicio de Administración Tributaria, de los autos del expediente reconoce que contrató con el Servicio Postal Mexicano, para que realizará el envío de las cartas a los ciudadanos, lo que implica que al tratarse de una dependencia que corresponde a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que para el cumplimiento de sus atribuciones utiliza recursos públicos, queda de manifiesto, que se trata de un contrato celebrado con recursos públicos para la distribución de las cartas del Presidente de la República, dirigidas a los ciudadanos, en forma personalizada, en la que aparece el nombre de dicho servidor público.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que el Servicio Postal Mexicano, reconoció que el propio Servicio de Administración Tributaria, a través de la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10" del Servicio de Administración Tributaria, le fue solicitado mediante el oficio 300-0610-00-00-2012-518, la distribución de las cartas denunciadas, de igual manera, el Servicio Postal Mexicano adjuntó el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

contrato celebrado con el Servicio de Administración Tributaria de clave CS-309-AD-P-090/11, en el que aparece la firma del responsable en la solicitud de la distribución de las cartas denunciadas, de igual manera, el Servicio Postal Mexicano, señaló que la entrega de las cartas en comento iniciaría del día veintitrés de marzo del presente año y que concluiría el veintinueve del mismo mes y año.

Esto quiere decir que mediante la utilización de recursos públicos, se ordenó la distribución de cartas por parte de la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10" del Servicio de Administración Tributaria, para efecto de distribuir las cartas denunciadas.

Como puede advertirse en el caso que nos ocupa nos encontramos ante la presencia de difusión de propaganda gubernamental del Presidente de la República, en la que se promueve su nombre con la utilización de recursos públicos, lo que en consideración de este órgano electoral infringe lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debido a que se advierte que tanto el Sistema de Administración Tributaria y el Presidente de la República, no han cumplido con la imparcialidad en la utilización de recursos públicos.

Lo anterior, cobra también relevancia para el caso que nos ocupa, toda vez que ya ha quedado establecido en el apartado de consideraciones generales, que la intención del legislador tanto en la constitución como en las leyes, fue que los servidores públicos mantuvieran una total imparcialidad hacia el desarrollo de los procesos electorales, para efecto de evitar provocar confusiones en el electorado, es decir, lo que se busca es una neutralidad de los distintos niveles de gobierno para contar con resultados electorales que solo provengan de la voluntad popular y que no hayan sido influenciados por los distintos agentes de gobierno, mucho menos si con ello se utilizan recursos públicos que tiendan a provocar esa inequidad en la contienda electoral.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Esas son razones suficientes para considerar que si bien es válido realizar propaganda gubernamental con recursos públicos, no lo es para provocar inequidad en las elecciones, porque estarían haciendo un uso indebido de la posición de primacía que ocupan para obtener ventajas indebidas en resultados electorales a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.

Al respecto, queda de manifiesto en el caso que nos ocupa, que la difusión de propaganda denunciada fue con recursos públicos, pero excediendo los límites constitucionales y legales, en razón de que se advierte que no se concretó a que su propaganda gubernamental fuera meramente informativa, sino que incluyó elementos de propaganda personalizada, en la que se difunden logros del Gobierno Federal y es suscrita por el Presidente de la República, lo que a consideración de esta autoridad afecta la equidad de las elecciones, en razón de que no se advierte que dicho órgano este cumpliendo con los límites constitucionales.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en el caso sí se advierte su emisión por parte de la residencia oficial de Los Pinos e incluso como ya se ha dicho la mencionada carta se encuentra signada por él, mientras que el Servicio de Administración Tributaria se encargó de la distribución de las mismas, utilizando recursos públicos como órgano desconcentrado que pertenece a la administración pública federal, lo que implicó que se difundiera el nombre de dicho servidor público y los logros de su administración, es decir, se advierte que la propaganda no se limitó a cuestiones meramente informativas, lo cual a consideración de este órgano electoral excede los límites de la propaganda gubernamental, por lo que a consideración de este órgano electoral sí existe responsabilidad sobre el Presidente de la República.

Respecto a la responsabilidad de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental y la Dirección General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, debe decirse que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, considera que no existe responsabilidad del Presidente de la República, en razón de que los

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

órganos en comento son unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación de la Presidencia de la República, y que en todo caso sería a dichos órganos a los que se les debe imputar alguna responsabilidad, por lo que es indebido pretender atribuirle dicha conducta al titular de Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2008, al respecto el artículo 4 de dicho Acuerdo señala lo siguiente:

(se transcribe)

Del artículo antes transcrito, se advierte que dicha Coordinación sí realiza actividades directivas como es la conducir y evaluar tareas de comunicación social de la Presidencia de la República, mientras que la Dirección General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental depende en forma administrativa de la primera, por lo que sí se advierte responsabilidad de la mencionada Coordinación, sin que ello implique que se exima de responsabilidad de la Presidencia de la República, en razón de que de la carta denunciada, se advierte que aparece su nombre en la misma y que proviene de la Residencia Oficial de Los Pinos, por lo que al ser la mencionada Coordinación un órgano de asesoría y apoyo, no implica que el Titular del Ejecutivo Federal desconociera el contenido y autorización de su distribución, más aun cuando lleva su nombre dirigiéndose a los contribuyentes.

De esta manera puede decirse que en autos se advierte que la propia Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental reconoce también que se encarga de los discursos y mensajes públicos del Presidente de la República, mientras que en la contestación al emplazamiento señala que el envío de las cartas correspondió al Servicio de Administración Tributaria, bajo la supervisión de la mencionada Coordinación.

Aunado a lo anterior, la Consejería Jurídica y la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental señalan que el formato de la carta denunciada se trata de un formato institucional utilizado por la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Presidencia de la República, que fue preparado en forma conjunta con el Servicio de Administración Tributaria, lo que implica que dicho formato al ser utilizado por la mencionada Coordinación, el mismo debía ser del conocimiento del Presidente de la República para todos los efectos, pues sería absurdo que el titular del Ejecutivo Federal desconociera los formatos utilizados en el cumplimiento de sus atribuciones, siendo que a la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental se le responsabilizara por ser el órgano que junto con el Servicio de Administración Tributaria se encargaron de su elaboración y de supervisar la distribución, por lo tanto, en consideración de esta autoridad, sí se advierte responsabilidad por parte del titular de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental.

Aunado a lo anterior, esta autoridad advierte que en lo que se refiere a la Dirección General de Imagen y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, se advierte que se trata de un órgano interno que no se encuentra contemplado en el Acuerdo que da funciones a la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, por lo que en consideración de esta autoridad se trata tan sólo de una organización interna de la propia Coordinación, por lo que se considera que a la misma no se le puede imputar responsabilidad alguna, más aún si consideramos que a quien le corresponden en todo caso la actividad de la elaboración de los mensajes y discursos del Presidente de la República, es precisamente a dicha Coordinación.

En lo que se refiere a la responsabilidad del titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe advertirse lo que disponen sus atribuciones, mismas que se contemplan en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se transcribe a continuación:

(se transcribe)

Al respecto, debe señalar que de los autos del expediente de la presente Resolución, no existen elemento que vinculen a dicha dependencia, no obstante que en sus atribuciones se desprenda que tienen intervención en las campañas de difusión del

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, lo que sí se desprende de los autos del expediente es que los órganos de la Presidencia de la República se refieren a la intervención del Servicio de Administración Tributaria, no así de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluso el propio Servicio de Administración Tributaria reconoce su participación en el envío de las cartas denunciadas, además, de que en la contestación al emplazamiento dicho Vocero señala que el órgano que representa se encarga de los programas en medios de comunicación masiva del Servicio de Administración Tributaria, mientras que a este órgano le corresponde la difusión de otro tipo de materiales distribuidos a través de canales gratuitos como pueden ser las redes sociales, envío de cartas informativas a los contribuyentes impresos o a través de correo electrónico, envío de boletines de prensa informativos, etc.

En razón de lo anterior, esta autoridad considera que no se acredita responsabilidad alguna por parte de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora, por lo que hace a la responsabilidad de la Administradora de Operación de Recursos y Servicios "10" del Servicio de Administración Tributaria, se advierte que aunque se trató del órgano encargado de contratar con el Servicio Postal Mexicano la entrega de las cartas denunciadas, esta autoridad considera que tan sólo se trató de una ejecución administrativa, pues no se advierte su responsabilidad en la emisión o la orden de difusión, sino que simplemente se encargó de ejecutar y realizar el gasto correspondiente de acuerdo al ejercicio presupuestal, es decir, su intervención versa principalmente en trámites administrativos para realizar los envíos correspondientes a los contribuyentes, incluso en la contestación al emplazamiento que se le formuló, dicho órgano señala que entre sus atribuciones no se encuentra la de verificar los contenidos de los comunicados que realiza el Servicio de Administración Tributaria que se envían a través del Servicio Postal Mexicano, por lo que refiere que su participación es tan sólo del envío de las cartas denunciadas, por lo tanto, esta autoridad considera que no existe responsabilidad alguna sobre dicho servidor público.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Toda vez que ha quedado acreditado que fue el **Servicio de Administración Tributaria**, junto con la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República y Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, quienes participaron en la elaboración, y distribución de las cartas, objeto del procedimiento que ahora se resuelve, es importante hacer un estudio con relación a la responsabilidad que dentro de la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria existe por parte de los servidores públicos que realizaron la conducta a sancionar.

Las autoridades denunciadas con relación a las cartas enviadas a los contribuyentes, señalaron como sustento jurídico para el envío de las cartas, lo dispuesto por los artículos 3, 6, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, primer párrafo y 7, fracciones XIII y XVIII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 33, fracción I del Código Fiscal de la Federación; 2, fracción I, 5 y 6 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente; aunado a que se inserta dentro de los objetivos y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente, en el capítulo denominado Economía Competitiva y Generadora de Empleos, punto 2.1, Política hacendaría para la competitividad, Objetivo 1, Estrategia 1.1.

Ahora bien, con relación a lo dispuesto por los artículos 2, primer párrafo y 7, fracciones XIII y XVIII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, resulta de gran relevancia transcribir las citadas disposiciones jurídicas:

(se transcriben)

De las disposiciones transcritas anteriormente, se advierte que, la base jurídica mediante la cual se pretendió, por parte de las autoridades y servidores públicos denunciados, justificar el envío de las cartas, objeto del presente procedimiento, fue la atribución que tiene el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, de incentivar a los contribuyentes al pago de los impuestos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Ahora bien, ha quedado acreditado en la presente Resolución que, el envío de las cartas, fue realizado por el Servicio de Administración Tributaria, destacando además que el propio órgano desconcentrado, a través de sus diversas unidades administrativas y de la respuesta que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria dio a requerimientos de información formulados por este órgano electoral, señaló que fue este ente público el responsable del envío de tales misivas.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, tenemos las siguientes disposiciones reglamentarias aplicables:

(se transcribe el artículo 3 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Pública)

De lo transcrito anteriormente debe resaltarse, con relación al servidor público que ejerce el cargo de Jefe del Servicio de Administración Tributaria, lo siguiente:

- Que la máxima autoridad administrativa del **Servicio de Administración Tributaria recae en el Jefe** de dicho órgano desconcentrado, **a quien le corresponde originalmente el ejercicio de las atribuciones**, competencia de dicho ente público.
- Que es el Jefe del Servicio de Administración Tributaria a quien le corresponde Representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria.
- Que dicha representación la ejerce tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, así como a los órganos que lo conforman con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable.
- **Que la administración, representación, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, recaerán directamente en el Jefe de dicho órgano desconcentrado.**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Es así que, es el Servicio de Administración Tributaria, el órgano al que le compete realizar actividades tendientes a incentivar el pago de impuestos, y que es justamente esta actividad en la que el órgano desconcentrado en cuestión, pretendió justificar el envío de las cartas de previa alusión, se concluye en primer término que dicha facultad debe ser asumida por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria al ser propia del órgano en comento, lo anterior en términos de lo dispuesto en el artículo 3, fracción XX, tercer párrafo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por tanto, la responsabilidad sobre el cumplimiento de las atribuciones de dicho órgano, en el caso que nos ocupa, deben recaer en el servidor público mencionado.

Ahora bien, no pasa inadvertido por esta autoridad que, el Servicio de Administración Tributaria, tiene dentro de su estructura orgánica, diversas unidades administrativas para el cumplimiento de sus funciones, sin embargo, del contenido del artículo 3, fracción XX, segundo párrafo, Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se desprende claramente que es el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, a quien le corresponde **la administración, representación, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria.**

Toda vez que se ha acreditado que fue el Servicio de Administración Tributaria, el ente público que participó en la elaboración, emisión y distribución de las misivas, dicha responsabilidad debe ser asumida por el Jefe de dicho órgano público, y aun cuando dentro de dicha conducta, pudieron intervenir personal administrativo que auxiliara en el envío de las misivas, debe recordarse que la administración, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas y servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, recae precisamente en la máxima autoridad administrativa del órgano desconcentrado, por lo que este órgano electoral considera que sí existe responsabilidad sobre dicho servidor público.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Es por las razones anteriores, que esta autoridad considera declarar **fundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; la Coordinadora de Estrategia y mensaje Gubernamental, así como del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, por actualizarse las conductas denunciadas, por infringir el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DÉCIMO SEGUNDO. CONSIDERACIONES RESPECTO A LA IMPROCEDENCIA DE DAR VISTA, POR LA CONDUCTA REALIZADA POR EL C. FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. No obstante que en la presente Resolución ya se ha señalado que se encuentran acreditadas las conductas denunciadas en contra del Presidente de la República mediante el siguiente hecho:

El envío, mediante correo electrónico y correo postal, de una carta suscrita por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Servicio de Administración Tributaria a los contribuyentes, presuntamente utilizando recursos públicos y promoviéndose la imagen del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con dichos hechos se transgredió la norma electoral, respecto de la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé la prohibición de realizar promoción personalizada de los servidores públicos, así como la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, del Distrito Federal y sus delegaciones de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, no resulta procedente imponer sanción alguna o dar vista, debido al servidor público de que se trata, tal como a continuación se evidenciará.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Al respecto, cabe referir que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de este Instituto, quien lleva a cabo sus actividades bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General como órgano superior de dirección y vigilancia, es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, teniendo entre sus diversas atribuciones, tal y como se dispone en los artículos 2 y 118, inciso w), del citado Código conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

Para tales efectos, en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé el catálogo de sujetos, conductas sancionables y sanciones que derivadas de la responsabilidad electoral son susceptibles de ser impuestas.

Entre los sujetos que pueden ser objeto de imputación, en términos de lo dispuesto por el artículo 341, párrafo 1, inciso f), se incluyen las autoridades o los servidores públicos 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.

Es decir, se debe entender que para efectos de tal disposición, las autoridades y servidores públicos, son susceptibles de ser sujetos a un régimen especial de investigación en materia electoral.

Como conductas reprochables de estos entes, el artículo 347 del citado código comicial identifica las siguientes:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;

b) 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 inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos v de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia:

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Sin embargo, en el artículo 354 del ordenamiento legal en cita, en el que se detallan las sanciones que pueden ser impuestas por la realización de las conductas sancionables, el legislador omitió incluir un apartado respecto de las conductas realizadas por las autoridades o los servidores públicos 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.

Es decir, el legislador no consideró a las autoridades y funcionarios públicos como entidades respecto de las

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

cuales este Instituto, por sí mismo, estuviere en aptitud de imponer sanciones directamente.

Es decir, fue voluntad del legislador el colocar a las autoridades o los servidores públicos 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, en un ámbito especial dentro del derecho administrativo sancionador electoral, pues respecto de estos entes, el Instituto tiene atribuciones para investigar y analizar si alguna de las conductas desplegadas resulta contraria a Derecho; sin embargo, no previo la posibilidad de que éste en forma directa impusiera alguna sanción por tales conductas.

Cabe referir que las anteriores consideraciones, encuentran sustento en las referidas por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-180/2009.

En adición de lo expuesto, resulta procedente referir el Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es al tenor siguiente:

(se transcriben los artículos 108-114 de la Constitución Federal)

De los preceptos normativos antes referidos se obtiene en lo que interesa, lo siguiente:

- Que para los efectos de las responsabilidades del Título Cuarto de la Carta Magna, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

- **Que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.**

- Que los Gobernadores de los estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

- Que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

- Que podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

- Que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.
- Que en el caso que antecede la determinación que se tome será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.
- Que las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.
- Que para la aplicación de las sanciones por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.
- Que una vez conocida la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante Resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

correspondientes y con audiencia del acusado.

- Que las declaraciones y Resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

- Que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

- Que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

- Que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

- **Que por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores y dicha cámara resolverá con base en la legislación penal aplicable.**

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- Que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.
- Que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Así, de lo antes referido se advierte que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y que sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores y dicha cámara resolverá con base en la legislación penal aplicable.

En ese orden de ideas, de la revisión a la Carta Magna se advierte que el Titular del Ejecutivo Federal se encuentra investido de una inmunidad casi total y que sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero no se advierte en ninguna otra parte del texto constitucional que esté sujeto a responsabilidad política ni a las expensas del juicio político.

Así, el Presidente de la República no es sujeto de juicio político por no estar comprendido dentro de los sujetos de dicho procedimiento por la Constitución

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Federal, y durante su mandato sólo puede ser enjuiciado en un procedimiento penal de carácter especial, en el cual la Cámara de Diputados debe ser el órgano de acusación y la Cámara de Senadores el órgano de sentencia, donde en la Resolución definitiva no se deben aplicar los castigos de destitución e inhabilitación que únicamente motivan y justifican el juicio político, sino las sanciones que la legislación penal establezca sobre el caso particular.

En ese contexto, es de referir que es el Senado de la República quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se puede responsabilizar al Presidente de la República, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14 de la Carta Magna, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

En suma y como se ha venido precisando en nuestro régimen constitucional, el Presidente de la República no tiene responsabilidad política ni es sujeto de juicio político, sino sólo es sujeto de responsabilidad penal por el delito de traición a la patria y por delitos graves, es decir, únicamente en el ámbito del derecho penal.

En consecuencia, aun cuando fue la intención del legislador que con la reforma constitucional de 2007 y 2008, los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, fuesen susceptibles de ser partes denunciadas en los procesos administrativos que sustancia el Instituto Federal Electoral, lo cierto es que tal facultad no trae aparejada la de imponer sanciones, aun cuando se acredite la infracción a la normatividad electoral y en el caso del Presidente de la República, derivado del análisis antes realizado se advierte que tampoco existe órgano alguno que sea susceptible de conocer de las conductas que realice, salvo en materia penal y únicamente por el delito de traición a la patria y delitos graves del orden común, lo cual en el caso no acontece.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia aprobada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. (Se transcribe).

En el mismo sentido, y como criterio orientado y con el fin de robustecer lo antes expuesto, se cita lo sostenido por el C. Elisur Arteaga Nava, en su obra "Derecho Constitucional", editada por Oxford University Press, Tercera Edición, Octubre de 2009, en sus páginas 909 a 911, sostiene, lo siguiente:

(se transcribe)

Por lo anterior y toda vez que esta autoridad debe actuar apegada al principio de legalidad, regulado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no obstante que se acreditó que el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, infringió lo dispuesto en los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 4, párrafos 2 y 3; y 347, párrafo 1, incisos c), d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, no resulta procedente imponer sanción alguna, ni dar vista a otra autoridad.

DÉCIMO TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y LIBERTAD DEL SUFRAGIO, POR PARTE DEL C. FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DEL COORDINADOR DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL, DE LA DIRECTORA GENERAL DE IMAGEN Y MEDIOS DE LA COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; DEL TITULAR

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VOCERO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE LA ADMINISTRADORA DE OPERACIÓN DE RECURSOS Y SERVICIOS “10”, DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEL DIRECTOR GENERAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS, Y DEL GERENTE DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS. Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si los sujetos antes referidos, conculcaron lo dispuesto en los artículos 4, párrafos 2 y 3; y 347, párrafo 1, incisos c) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, con motivo de que el día dieciocho de marzo de dos mil doce se publicó en el periódico Reforma, un desplegado relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, en el que expresamente se señaló y se difundió el nombre del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, resulta conveniente realizar algunas consideraciones de orden general respecto al marco normativo que resulta aplicable al tema toral del presente procedimiento administrativo sancionador.

Por tal motivo, previo al pronunciamiento de fondo, es importante realizar algunas consideraciones generales respecto al tema que nos ocupa.

Al efecto, debe recordarse que en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, existe la figura de la *culpa in vigilando*, es decir, la responsabilidad que surge en contra de una persona (física o jurídica), por la comisión de un hecho infractor del marco jurídico, misma que le es imputable por el incumplimiento del deber de cuidado que la ley le impone.

Esta figura está reconocida en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, el cual impone a los partidos políticos, la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge el principio de *respeto absoluto de la norma legal*, el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía (el Legislador), quien para emitir ese cuerpo normativo tomó en cuenta el bienestar social de la colectividad. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, el simple hecho de violar tales disposiciones afecta los derechos esenciales de la comunidad.

La incorporación del principio antes mencionado al citado artículo 38, párrafo 1, inciso a), del código electoral federal, es de capital importancia por dos razones fundamentales:

- Porque establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en los artículos 39; 341, párrafo 1, inciso a), y 342, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de cuya interpretación conjunta se advierte que un partido político nacional, como tal, será sancionado por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).
- Porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Ahora bien, uno de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de garante, que

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo, las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

Cabe destacar que los anteriores razonamientos son consistentes con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vertidos dentro de la Resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, emitida por la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional, y que a la postre sirvió como base para la emisión de la siguiente tesis relevante:

PARTIDOS POLITICOS SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. (Se transcribe).

No obstante lo antes expuesto, esta autoridad no puede desconocer que el motivo principal de la reforma fue establecer un catálogo de sujetos, así como de posibles infracciones a la normatividad electoral, con el único efecto de que cada uno de ellos fuera responsable de la conducta que realizara.

En ese orden de ideas, con base en la legislación actual se considera necesario tener un elemento objetivo que permita responsabilizar de forma directa al partido político con la comisión de la conducta que en su caso se esté denunciando, es decir, es necesario que se cuente con un elemento que permita evidenciar que el partido político que ostenta la figura de garante va a recibir un beneficio por la realización de la conducta.

Lo anterior implica la probable responsabilidad indirecta de los partidos políticos por actos que realizan sus candidatos simpatizantes o personas vinculadas al partido, a través de la institución jurídica conocida como *culpa in vigilando*, cuando incumplan con su deber de garante, por falta razonable de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir o rechazar los actos ilícitos que realizan dichas personas.

A contrario sensu, no existirá responsabilidad indirecta por parte de los partidos políticos, cuando no se advierta ese deber de garante respecto a los

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

hechos denunciados, en este caso, no puede ser exigible ningún tipo de deslinde o de responsabilidad, en razón de que como señalamos el deber de garante respecto a los sujetos no se encuentra acreditado.

De lo anterior, se infiere que el deber de garante tiene sus límites, mismos que se desprenden en todo caso del contexto en que la conducta fue realizada, por lo que no basta que la conducta infractora y acreditada de un precandidato, candidato, militante o simpatizante sea por sí suficiente para acreditar en automático la responsabilidad indirecta de un partido político.

Al respecto, esta autoridad considera que no estaba al alcance del Partido Acción Nacional, su deber de garante, toda vez que se trata, en el caso que nos ocupa de supuestas actividades institucionales o de gobierno que no tiene relación alguna con las actividades partidistas del Partido Acción Nacional, pues resultaría absurdo suponer que en la emisión de las cartas a los contribuyentes se pueda desprender alguna relación directa o indirecta, pues se trata de una atribución en la que no tiene participación alguna el partido denunciado, sino que se refiere estrictamente a actividades institucionales de las dependencias del gobierno, por lo que esta autoridad considera que no existe responsabilidad alguna por culpa in vigilando por parte del Partido Acción Nacional.

Con base en lo expuesto, esta autoridad considera **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador iniciado en contra del Partido Acción Nacional, en razón de que no se acreditaron las conductas a que se refieren los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u), y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia de lo expresado hasta este punto, lo procedente es declarar **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador especial incoado en contra de los servidores públicos denunciados, en cuanto al motivo de inconformidad que ha sido materia de estudio en el presente apartado.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Nota: Las transcripciones coinciden con la resolución. Se vierten las mismas consideraciones atinentes a la *culpa in vigilando*.

DÉCIMO CUARTO. CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA CULPA IN VIGILANDO POR PARTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. Que en el presente apartado corresponde a esta autoridad determinar si el Partido Acción Nacional infringió lo previsto en los numerales 38, párrafo 1, incisos a) y u), y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, derivado de la probable omisión a su deber de cuidado, respecto de las conductas desplegadas por parte del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Por tal motivo, previo al pronunciamiento de fondo, es importante realizar algunas consideraciones generales respecto al tema que nos ocupa.

Al efecto, debe recordarse que en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, existe la figura de la *culpa in vigilando*, es decir, la responsabilidad que surge en contra de una persona (física o jurídica), por la comisión de un hecho infractor del marco jurídico, misma que le es imputable por el incumplimiento del deber de cuidado que la ley le impone.

Esta figura está reconocida en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, el cual impone a los partidos políticos, la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge el principio de “**respeto absoluto de la norma legal**”, el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía (el Legislador), quien para emitir ese cuerpo normativo tomó en cuenta el bienestar social de la colectividad. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, el simple hecho de violar

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

tales disposiciones afecta los derechos esenciales de la comunidad.

La incorporación del principio antes mencionado al citado artículo 38, párrafo 1, inciso a), del código electoral federal, es de capital importancia por dos razones fundamentales:

- Porque establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en los artículos 39; 341, párrafo 1, inciso a), y 342, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de cuya interpretación conjunta se advierte que un partido político nacional, como tal, será sancionado por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).

- Porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Ahora bien, uno de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de **garante**, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo, las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

Cabe destacar que los anteriores razonamientos son consistentes con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vertidos dentro de la Resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, emitida por la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional, y que a la postre sirvió como base para la emisión de la siguiente tesis relevante:

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

PARTIDOS POLÍTICOS SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. (Se transcribe).

No obstante lo antes expuesto, esta autoridad no puede desconocer que el motivo principal de la reforma fue establecer un catálogo de sujetos, así como de posibles infracciones a la normatividad electoral, con el único efecto de que cada uno de ellos fuera responsable de la conducta que realizara.

En ese orden de ideas, con base en la legislación actual se considera necesario tener un elemento objetivo que permita responsabilizar de forma directa al partido político con la comisión de la conducta que en su caso se esté denunciando, es decir, es necesario que se cuente con un elemento que permita evidenciar que el partido político que ostenta la figura de garante va a recibir un beneficio por la realización de la conducta.

Lo anterior implica la probable responsabilidad indirecta de los partidos políticos por actos que realizan sus candidatos simpatizantes o personas vinculadas al partido, a través de la institución jurídica conocida como *culpa in vigilando*, cuando incumplan con su deber de garante, por falta razonable de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir o rechazar los actos ilícitos que realizan dichas personas.

A contrario sensu, no existirá responsabilidad indirecta por parte de los partidos políticos, cuando no se advierta ese deber de garante respecto a los hechos denunciados, en este caso, no puede ser exigible ningún tipo de deslinde o de responsabilidad, en razón de que como señalamos el deber de garante respecto a los sujetos no se encuentra acreditado.

De lo anterior, se infiere que el deber de garante tiene sus límites, mismos que se desprenden en todo caso del contexto en que la conducta fue realizada, por lo que no basta que la conducta infractora y acreditada de un precandidato, candidato, militante o simpatizante sea por sí suficiente para acreditar en automático la responsabilidad indirecta de un partido político.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Al respecto, esta autoridad considera que no estaba al alcance del Partido Acción Nacional, su deber de garante, toda vez que se trata, en el caso que nos ocupa de supuestas actividades institucionales o de gobierno que no tiene relación alguna con las actividades partidistas del Partido Acción Nacional, y por lo tanto, no es válido suponer que exista alguna relación directa o indirecta del partido político en las actividades que en su calidad de servidores públicos han realizado las personas denunciadas, lo anterior toda vez e que se trata de una atribución en la que no tiene participación alguna el partido denunciado, sino que se refiere estrictamente a actividades institucionales de las dependencias del gobierno, por lo que esta autoridad considera que no existe responsabilidad alguna por culpa in vigilando por parte del Partido Acción Nacional.

Con base en lo expuesto, esta autoridad considera **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador iniciado en contra del Partido Acción Nacional, en razón de que no se acreditaron las conductas a que se refieren los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u), y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DÉCIMO QUINTO. VISTA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LA COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Que en virtud de que este órgano resolutor acreditó en el Considerando DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO la responsabilidad del **Coordinador de Estrategia Gubernamental de la Presidencia de la República**, por infringir la normatividad constitucional en lo dispuesto por el artículo 134 párrafos séptimo y octavo, en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Como lo hemos puntualizado en párrafos anteriores dichos preceptos establecen en síntesis: que los servidores públicos en el ámbito de sus competencias, tienen el deber de aplicar con parcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, además de que la propaganda en

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

cualquier modalidad de comunicación social en ningún caso debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ya que contraviene lo dispuesto por nuestra Carta Magna y la normatividad electoral.

Por lo que se refiere al sujeto mencionado en este apartado, **lo procedente es dar vista al Titular del Órgano Interno de Control en Presidencia de la República** para que en ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas en el artículo 89 constitucional, gire instrucciones a quien corresponda a efecto de fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos que conculcaron la normatividad constitucional y electoral que se señaló en párrafos anteriores.

Lo anterior en virtud de que se han acreditado los hechos denunciados por parte del quejoso en contra del **Coordinador de Estrategia de la Presidencia de la República**.

DÉCIMO SEXTO. VISTA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Que en virtud de que este órgano resolutor acreditó en los Considerandos DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO de la presente Resolución, que el **Jefe del Servicio de Administración Tributaria** infringió la Constitución en lo dispuesto por el artículo 134, párrafo séptimo en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Lo anterior, en virtud de que como servidores públicos en el ámbito de sus competencias contravinieron la imparcialidad con la que deben aplicar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, además de que promovió propaganda personalizada del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, la cual incluía nombre y firma, conducta que amerita sanción al servidor público responsable de intervenir en dicho acto, como lo

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

fueron los envíos de las cartas que contenían promoción personalizada.

Lo anterior ha quedado debidamente acreditado en actuaciones, en virtud de que se vulneró lo dispuesto en los preceptos antes mencionados, en consecuencia, lo procedente es dar vista al **Secretario de Hacienda y Crédito Público** para que finque responsabilidades al servidor público que se excedió de las facultades conferidas por la normatividad infringida.

DÉCIMO SÉPTIMO. Que en virtud de que este órgano resolutor acreditó en el Considerando DÉCIMO de la presente Resolución, que el **Director General de Petróleos Mexicanos y el Gerente de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos**, transgredieron los artículos 134 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los y (sic) 347 , párrafo 1, incisos c), d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales prevén la prohibición de realizar promoción personalizada de los servidores públicos, de cualquiera de los tres órdenes de gobierno; lo procedente es dar vista al **Titular del Órgano Interno de control en Petróleos Mexicanos Exploración y Producción** para que determine lo que en derecho proceda.

Lo anterior, en atención a que en términos de lo establecido en los artículos 108 y 113 de la Constitución General de la República, se advierte que los servidores públicos del Estado son susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa cuando por sus conductas ya sea de omisión o comisión afecten la imparcialidad, no obstante que las leyes y reglamentación interna sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad en el desempeño de sus funciones, así como las sanciones aplicables por esa clase de responsabilidad.

De esta forma la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, en su artículo 2, estableció que son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos federales establecidos en el artículo 108 constitucional.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Asimismo, tomando en consideración lo establecido en el **Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública** se establece lo siguiente:

(transcribe los artículos 60 y 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública)

En el caso concreto que nos ocupa la infracción fue cometida por dichos servidores públicos al contravenir la norma suprema en lo establecido por lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo Constitucional, lo conducente es que el órgano superior facultado para ello responsabilice a dichos servidores públicos por las conductas antes descritas e inicie un procedimiento especial para aplicar las sanciones que correspondan.

En esta tesitura, lo procedente es dar vista al **Titular del Órgano Interno de control en Petróleos Mexicanos Exploración y Producción**, a efecto de que en el ámbito de su competencia gire sus instrucciones a fin de inicie el procedimiento que en derecho proceda en contra del **Director General y Gerente de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos**, en cuanto a los actos que han sido acreditados en su contra.

SEXTO. Agravios.

A. Resumen de los motivos de disenso del recurso de apelación SUP-RAP-196/2012.

ÚNICO. La violación a los artículos 14, 16, 17 y 41 constitucionales, porque la responsable interpretó indebidamente, los supuestos previstos en la legislación electoral, además, fundó y motivó incorrecta e insuficientemente la resolución cuestionada, en la parte donde se acogió el procedimiento administrativo seguido en contra de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa como Presidente de la República; de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental, y del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, ya que no se desprenden datos que permitan determinar válidamente que se han reunido los elementos indispensables, para llegar a esta conclusión.

Es decir, no se aprecia que la comunicación realizada a los contribuyentes constituya una promoción personalizada del Titular del Ejecutivo Federal, y se encuentre orientada a influir en alguna forma, en la equidad de la contienda electoral, pues no se prueba que dicho Jefe del Ejecutivo forme parte del proceso comicial o exista una causa justificada para obtener algún beneficio derivado del mensaje enviado a los contribuyentes, en tanto que el elemento esencial de la actividad de promover, es la de modificar positivamente el status de un personaje o el objetivo a promover algo.

Promover significa iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro; levantar o elevar a alguien a una dignidad o empleo superior al que tenía, y tomar la iniciativa para la realización de algo.

La carta que constituye uno de los motivos de la denuncia, sólo es una invitación para que los contribuyentes sigan cumpliendo sus obligaciones fiscales; de ahí que tiene un fin meramente informativo, al mismo tiempo que expone las razones por las cuales el cumplimiento de tales deberes, es

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

importante para alcanzar los objetivos señalados por el interés público.

De dicha carta tampoco se desprende algún elemento en donde se haga apología del Titular del Ejecutivo Federal o que se busque elevarlo a una dignidad o empleo superior al que tiene, pues no contiene en algún cargo de elección popular, ni hace referencia a candidato o partido político alguno, pretendiendo posicionarlo en las preferencias comiciales.

Por lo cual, la responsable se contradice, toda vez que en una parte reconoce haberse acreditado que fue el Servicio de Administración Tributaria quien participó en la elaboración, emisión y distribución de las cartas y que esa responsabilidad debe ser asumida por el jefe de tal administración, y en otra parte aduce, que se desprende que la propaganda no se limitó a cuestiones informativas, y rebasó los límites de la propaganda gubernamental, por lo cual, el Consejo determinó que sí existe responsabilidad del Presidente de la República, porque indicó que hace referencia a los logros de su administración, sin precisar cuáles.

Esta última afirmación de la responsable no es conforme a derecho, en virtud de que la explicación que realiza el servidor público denunciado, del objeto de que los contribuyentes cumplan sus obligaciones fiscales, no es una difusión de los logros de gobierno, sino la exposición razonada de la conveniencia del cumplimiento de sus obligaciones

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

contributivas, previstas en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

La responsable no estableció de manera clara y precisa, la forma en que las cartas referidas podrían influir en el proceso electoral, pues como lo reconoce, no existe ningún elemento que permita considerar que el mensaje difundido, favorezca a algún partido político o candidato, y aun cuando se alude el supuesto énfasis de logros obtenidos por el Gobierno Federal, no es así, porque son las razones sustentantes de la solicitud dirigida por el Ejecutivo Federal, para que los contribuyentes cumplan cabalmente sus obligaciones fiscales, de ahí que sólo actuó dentro de lo previsto por el artículo 6º de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, y se confirma con lo establecido por los artículos 20 y 7º, fracción XIII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

No es obstáculo, que en la misiva obre la leyenda relativa a los programas de desarrollo social, establecida en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, ya que, precisamente, en ello radica el carácter institucional del mensaje, conforme a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, no existe ningún elemento que permita suponer que ese documento pueda trascender al presente proceso comicial.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

También es contradictorio el hecho de que la responsable reconozca y señale su obligación de tener que ponderar cuidadosamente, los beneficios o perjuicios producidos con la adopción de una medida cautelar, en el conjunto de los fines y valores del proceso electoral, el ejercicio de derechos y la defensa del interés público, así como la necesidad de ampliar en la mayor medida, el debate público, atendiendo las diferentes etapas del proceso, pues al realizar tal ponderación, dicha autoridad determinó que la permanencia de los hechos objeto de la providencia cautelar, podría ocasionar una afectación al principio de equidad, derivado de la promoción personalizada del denunciado; pero, omite precisar en qué consiste esa afectación.

La contradicción de la responsable se hace aún más patente, si se atiende que de la carta no se aprecia la existencia de promoción alguna del servidor público denunciado.

La resolución no se encuentra debidamente fundada y motivada, porque que de la carta en mención, se obtiene que su contenido no es político electoral, tampoco constituye un mensaje dirigido a obtener o a promocionar el voto a favor del Partido Acción Nacional, de otro partido político o de candidato alguno, y que su finalidad, es meramente informativa y no genera un impacto en la equidad que debe regir durante la contienda comicial.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De modo que, la Comisión de Quejas y Denuncias no acreditó ni presuntivamente, que la carta constituya una promoción personalizada del servidor público denunciado, menos aún que traiga como consecuencia, que se pueda vulnerar de algún modo, la imparcialidad y la equidad en el proceso comicial.

El mandato contenido en el artículo 134 Constitucional, no implica un impedimento absoluto para insertar imágenes o identificar a servidores públicos, porque implicaría una contradicción con el derecho a la información tutelado en el precepto 6º de dicho mandato supremo, consistente en el derecho que tienen los ciudadanos de conocer a sus autoridades y recibir información sobre sus obligaciones fiscales.

Esto, se confirma con el hecho de que las frases utilizadas en las cartas materia de la denuncia, no implican la solicitud del voto a favor o en contra de algún partido político o de sus candidatos, ni la intención de influir en el ánimo del electorado o que el servidor público denunciado aspire a ocupar un cargo de elección popular, así lo ha sostenido la Sala Superior en las sentencias dictadas en los asuntos SUP-RAP-67/2009 y SUP-RAP-132/2009.

Por tal razón, queda evidenciado que la responsable no fundó ni motivó correctamente la resolución, respecto de los hechos objeto de análisis.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El Tribunal Electoral ha reiterado que la finalidad del legislador ordinario, al establecer las restricciones contenidas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, consistentes en impedir que cualquier servidor público de los tres niveles de gobierno, utilice los recursos públicos, con el propósito de realizar actos de promoción personalizada, a fin de impedir que los entes políticos o candidatos participantes en los procesos electorales compitan en igualdad de circunstancias.

La responsable estimó fundada la queja, por la presunta violación a las limitaciones previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, sin atender el principio de presunción de inocencia que rige el procedimiento especial sancionador.

El objetivo del procedimiento primigenio consistió en determinar si con la supuesta emisión de las cartas enviadas a los contribuyentes por el Servicio de Administración Tributaria, se infringe la ley electoral federal, y en su caso, si resulta atribuible al Presidente de la República; empero, este servidor público no incurrió en ningún acto que vulnere los principios de libertad de voto, imparcialidad y equidad en la contienda comicial, pues los hechos de la denuncia no encuadran en alguna infracción contenida en la referida ley, menos aún son atribuibles al Titular del Ejecutivo Federal.

En el escrito mediante el cual acudió al procedimiento, y en la audiencia de ley, indicó que la queja es infundada, porque

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

de las pruebas allegadas, no se desprende que con los hechos litigiosos se vulnere el principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos a que están sujetos los servidores públicos, y con ello, se afecte la equidad en la contienda comicial, en términos del artículo 134, párrafo séptimo, constitucional, y 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tampoco se prueba que la conducta atribuida al servidor público constituya una violación al principio de libertad de voto, o que con el fomento de la cultura contributiva y del cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales, se haya presionado al electorado, atentando contra lo dispuesto por el artículo 4º, párrafo 2 y 3, en relación con el diverso precepto 347, párrafo primero, inciso f), de la ley comicial invocada.

Además, se acreditó que los hechos denunciados no son imputables al Presidente de la República, ni se traducen en la difusión de propaganda gubernamental contraria al artículo 134, párrafo octavo, ya citado; de modo que no se actualiza, la infracción prevista en el artículo 347, párrafo 1, inciso d), del código electoral federal, en relación con el numeral 2º del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

Lo que se expuso al acudir al procedimiento, fue que en cuanto a la inexistencia de violación al principio de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

imparcialidad, tanto el Instituto Federal Electoral como la Sala Superior han reiterado que este principio previsto en el artículo 134 Constitucional, se puede analizar desde dos grupos de conducta, para determinar su posible vulneración. El primero relacionado con la regulación de conductas que impliquen de alguna manera, el uso indebido de recursos públicos, en dinero o en especie; el uso de servicios, programas, bienes y obras públicas; en general recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos; los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tengan derecho o sean contratados con recursos públicos o cualquier conducta análoga a lo expuesto. El segundo atinente a las que rigen conductas que no necesariamente implican el uso de recursos del Estado; pero, que tengan que ver con la calidad de servidor público ostentada en el momento en que acontecen los hechos, como son: las que regulan la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan la finalidad de promover o influir de cualquier forma, el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la jornada electoral; las que prohíben expresamente su intervención en los procesos electorales, es decir, aquéllas que limitan la libertad de expresión y asociación, para evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincula a los procesos electorales.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Con lo anterior, se evidenciará que el Presidente de la República no dispuso de recursos públicos para difundir las comunicaciones objeto de la denuncia y afectar el principio de equidad en el proceso electoral, como indebidamente lo refiere el denunciante, tampoco se prueba que el contenido de las cartas, induzca a votar a favor o en contra de algún ente político o candidato, atentando contra el principio de equidad electoral, ya que tienen por objeto fomentar la cultura contributiva y el cumplimiento voluntario u oportuno de las obligaciones fiscales de los ciudadanos, lo cual no tiene ninguna relación con el proceso electoral ni afecta el mismo.

En relación a que no se emplearon recursos públicos ni se afectó la imparcialidad en materia electoral, con motivo de la celebración al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos, al parecer, acontecida el dieciocho de marzo de este año, en el periódico Reforma, si bien, aparece en su texto ... *El Presidente de la República, Felipe Calderón...*, también es verdad que dicho servidor público no ordenó ni autorizó el uso de su cargo o nombre, tampoco suscribió algún acto jurídico con el Diario referido, a fin de realizar la inserción del desplegado denunciado. Por tanto, niega que dicho servidor público hubiera utilizado indebidamente, los recursos públicos puestos a su disposición, como se aprecia del procedimiento primigenio, ya que no existe ninguna prueba que demuestre la supuesta utilización de esos recursos, en contravención al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De manera que no existe ninguna conducta reprochable al Titular del Ejecutivo Federal, por no ponerse de manifiesto que haya aplicado parcialmente, los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, menos aún que la publicación del desplegado de mérito, hubiera influido en la equidad de la competencia comicial, ya que el denunciante no aportó ninguna prueba apta y suficiente para acreditar su dicho, siendo insuficiente la simple afirmación de que alguna conducta afecta ese principio.

Tocante al envío de la carta a los contribuyentes, en relación con el pago de impuestos, se probó que, el Sistema de Administración Tributaria tiene la obligación de incentivar el pago de contribuciones, y para ello, consideró necesario motivar a quienes cumplieron tal carga en tiempo y forma, como se hace cada año con la única finalidad de fomentar una cultura contributiva que propicie el cumplimiento voluntario y oportuno, con fundamento en los artículos 3º, 6º y 31, fracción IV, Constitucionales; 2º, párrafo primero, y 7º, fracciones XIII y XVIII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 33, fracción I, del Código Fiscal de la Federación; 2º, fracción I, 5 y 6, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente; el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, Eje 2. Economía competitiva generadora de empleos; 2.1. Política Hacendaría para la Competitividad, Objetivo 1, Estrategias 1,1, 1,2 y 1.3.

Conforme a estas disposiciones legales, se concluye que el envío de las cartas tuvo el propósito de fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mas no realizar algún

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

acto de propaganda, ya que la carta tiene un carácter estrictamente informativo y de orientación social; no implica la promoción personalizada de ningún servidor público, además de que sus características, formato institucional y recursos utilizados para su organización, estuvieron a cargo del Servicio de Administración Tributaria, en cumplimiento de las previsiones legales invocadas.

Por virtud de la finalidad acreditada en los autos, de fomentar una cultura contributiva que propicie el cumplimiento voluntario y oportuno de los ciudadanos con sus obligaciones fiscales, el Servicio de Administración Tributaria envió la carta objeto de la denuncia, tal y como se desprende de los oficios 600-04-02-2015-55238 y 600-04-02-2012-55709, de veintitrés de marzo, y diez de abril de este año, mismos que constituyen prueba plena al constituir documentales públicas emitidas por servidores públicos en uso de las funciones legales, atento a lo dispuesto en los artículos 358, párrafo 3, inciso a); 359, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 33, párrafo 1, inciso a); 34, 41, 44, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Por lo cual, quedó plenamente demostrado que el Presidente de la República no utilizó indebidamente los recursos públicos puestos a su disposición, ni tuvo ninguna injerencia en el contenido y envío de las cartas dirigidas a los contribuyentes por el Servicio de Administración Tributaria, las cuales forman parte de los mecanismos de fomento de cultura

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

contributiva que utiliza anualmente dicho órgano desconcentrado, para estimular el cumplimiento voluntario y oportuno de las cargas fiscales entre la ciudadanía.

La utilización del nombre y cargo del Presidente de la república en las cartas, obedece a la circunstancia de que el formato institucional de dicha presidencia, es un mecanismo de comunicación directa que está previamente configurado con la leyenda *Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, y contiene una imagen de su firma y nombre, sin que implique en modo alguno su participación directa en los hechos denunciados, ya que el órgano encargado de la difusión de las cartas, fue el Servicio de Administración Tributaria, bajo la supervisión de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República.

En estas circunstancias, debe prevalecer el principio de presunción de inocencia a favor del servidor público, puesto que los hechos imputados no se encuentran demostrados con pruebas idóneas y suficientes que vinculen al Titular del Ejecutivo Federal, con la supuesta utilización indebida de recursos públicos, tampoco existen medios de convicción que evidencien alguna conducta imputable a dicho servidor público que haya afectado la equidad de la contienda comicial, de ahí que no se actualiza la infracción prevista en el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B. Resumen de agravios de la apelación SUP-RAP-221/2012.

PRIMERO. La resolución viola los principios de legalidad, seguridad jurídica, debida fundamentación y motivación, debido proceso y exhaustividad, ya que las cartas no constituyen propaganda en la modalidad de *comunicación social*, sino se trata de una comunicación directa entre gobernante y gobernado.

Indica que de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que la alusión a *comunicación social*, se refiere a medios masivos, como la radio y la televisión, no así las comunicaciones directas y personales como son las cartas

Manifiesta que las cartas enviadas a los contribuyentes se realizaron dentro de la línea de una comunicación directa entre el gobernante y los gobernados, siendo indispensable tuvieran el nombre y firma del remitente, es decir, del Presidente de la República, y el lugar de donde se enviaron, pues de lo contrario no se cumplían los parámetros mínimos para esa comunicación directa y efectiva, esto es, los datos de identificación del remitente, y el nombre del destinatario del agradecimiento.

Aduce que el hecho de contener el nombre del destinatario y hacerse llegar las cartas a su domicilio (vía Servicio Postal Mexicano) o a una dirección electrónica personalizada (vía correo electrónico institucional), constituye una comunicación individual y directa entre el gobernante y el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

gobernado, lo cual se contrapone al concepto de propaganda en su modalidad de comunicación social, ya que esta última necesariamente, implica el uso de los medios masivos de comunicación social, lo cual no sucedió en la especie.

Las cartas constituyen un ejercicio de comunicación directa entre el gobernante y los gobernados, enmarcados dentro de los parámetros de educación fiscal o cultura contributiva, dado que fueron dirigidas únicamente a aquellos contribuyentes que cumplieron sus obligaciones fiscales y no así la colectividad, situación que es muy diferente a los medios de comunicación social, los cuales están dirigidos a un conglomerado de personas, sin que exista alguna especificación que los distinga.

La responsable no consideró la argumentación de que las cartas tienen un carácter institucional con fines informativos y de educación tributaria, pues su finalidad, fue incentivar el pago de impuestos, agradeciendo a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, para ello, además de dar un reconocimiento, se les informa sobre el destino de sus impuestos, y de esta manera, se fomenta una cultura contributiva que propicie el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales, siendo que una auténtica cultura contributiva no debe limitarse a la obligación de cumplir las cargas tributarias, sino que el ciudadano debe estar enterado del destino de las contribuciones que paga.

La circunstancia de que las cartas fueran suscritas por la Presidencia de la República, plasmando además que su

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

despacho se realizaba desde el escritorio, tuvo el objetivo de darle realce al agradecimiento otorgado a los contribuyentes que cumplieron con sus obligaciones fiscales, ello ya que, dado el grado jerárquico y el reconocimiento que los ciudadanos le conceden a la investidura presidencial, los comunicados enviados, conllevan un efecto alentador y motivador de la cultura tributaria aumentando el impacto positivo de la misma.

El fundamento jurídico para el envío de las misivas son los artículos 3, 6 y 31, fracción IV de la Constitución General de la República; 2, primer párrafo y 7, fracciones XIII y XVIII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 33, fracción I del Código Fiscal de la Federación y 2, fracción 1. 5 y 6, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, conforme a los cuales:

- El envío de las cartas se enmarca dentro de las acciones de fomentar el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto por la legislación aplicable y de las atribuciones conferidas al Servicio de Administración Tributaria.

- El diseño del formato de la plantilla de las cartas enviadas a los contribuyentes responde a la importancia que la Presidencia de la República tiene en la Administración Pública Federal, sin dejar de atender que las mismas cuentan con los elementos de una carta simple –remitente destinatario-.

- El envío de las cartas no responde a un ejercicio de propaganda gubernamental, sino a una comunicación directa

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

entre gobernante y gobernado, enmarcada dentro de lo previsto por el artículo 6 constitucional.

- Es un ejercicio recurrente que se desarrolla dentro de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, tan es así que en años anteriores y fuera de cualquier período electoral han sido enviadas cartas con contenido similar.

- En las cartas no se señalan datos relacionados con logros de la Presidencia de la República, sino se mencionan datos correspondientes al destino de las contribuciones, como parte del ejercicio de una cultura tributaria.

- La remisión de las misivas se efectuó antes del comienzo de las campañas electorales, para respetar en todos sus términos lo previsto por las disposiciones aplicables.

Menciona que la aplicación de los recursos públicos realizados por el Servicio de Administración Tributaria en el envío de las cartas, tuvo por objeto difundir la cultura contributiva y no realizar la promoción personalizada de algún servidor público. Por tanto, la utilización de recursos públicos, fue con la finalidad de fomentar una cultura contributiva, situación que se logra agradeciendo a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e informándoles que los recursos que se obtienen por sus contribuciones, se destinan a la realización de obras en beneficio de la sociedad, fomentando con ello un cumplimiento espontáneo de pago.

Indica que los recursos utilizados para el envío de las cartas no fue a través de un contrato independiente con el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Servicio Postal Mexicano, ya que se utilizó el contrato global CS-309-AD-P-090/(11, el cual incluye de manera general la contratación de envíos de requerimientos, cartas, recordatorios, invitaciones, etc., además de que tales recursos forman parte del gasto corriente del Servicio de Administración Tributaria para el desarrollo de sus actividades, por lo cual no es dable concluir que se erogó un gasto específico de recursos para la promoción de algún servidor público.

La resolución recurrida es ilegal, toda vez que no se tomaron en consideración, las argumentaciones jurídicas realizadas por el inconforme, en su escrito de alegatos, conculcando las garantías de debido proceso y exhaustividad de las resoluciones, ya que no se observaron ni analizaron todos los elementos aportados por aquél, además de que no se examinaron adecuadamente los dispositivos legales que dan origen a la emisión de las cartas, y los que precisan determinan la violación constitucional de *propaganda personalizada de servidor público*, situación que vulnera en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica, además de que carece de una debida fundamentación y motivación, ya que las razones que tomó en consideración son contrarias al contenido de la norma legal aplicable al caso.

La responsable no estudia correctamente si existe responsabilidad directa del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, en relación con el envío de cartas a los contribuyentes, pues en los alegatos formulados informó que la Administración Central de Comunicación Institucional del

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Servicio de Administración Tributaria, fue quien directamente participó en el envío de las cartas a los contribuyentes, conforme a las facultades establecidas en los artículos 35, fracciones XXVIII y XXIX y 36, Apartado F del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Para que exista una violación al artículo 134 Constitucional, se exige una conducta de acción por parte del servidor público imputado, con la cual se acredite la transgresión de la Ley Suprema, misma que debe consistir en realizar propaganda personalizada, en su modalidad de comunicación social a favor de un servidor público, utilizando recursos públicos, para lo cual se deben acreditar todos los elementos precisados en el agravio primero.

Además, a efecto de que la autoridad electoral imponga la sanción correspondiente, deberá analizar la probable responsabilidad del servidor público en la comisión de la infracción, determinando si éste fue parcial y autorizó la aplicación de los recursos públicos que estaban bajo su responsabilidad y las circunstancias que originaron la violación al dispositivo constitucional.

En la resolución se establece que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria debe asumir la responsabilidad, por la infracción que se imputa a tal órgano, aun cuando dicha conducta no fue realizada por dicho funcionario, asumiendo en la resolución que la responsabilidad deriva de las facultades de dirección, supervisión y coordinación de las unidades

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

administrativas y servidores públicos, que tiene dicho documento.

Es inadecuado el razonamiento de la violación del Servicio de Administración Tributaria en su carácter institucional, ya que para estar en posibilidad de establecer responsabilidad a un servidor público e imponer la sanción correspondiente, la misma debe imputarse a un sujeto en particular, y no así a un ente público.

No existe infracción al principio de imparcialidad por parte del inconforme, dado que ninguna de las cartas fue firmada en su nombre, y los recursos utilizados, son para el desarrollo de las actividades que tiene encomendada el Servicio de Administración Tributaria, en el caso, para el fomento de la cultura distributiva.

La indebida fundamentación y motivación, ya que en la resolución no se señala de qué forma se violó el principio de imparcialidad por parte del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, sino únicamente se señalan algunos dispositivos legales que se estiman violados, y como argumento medular, la autoridad electoral aduce que con el envío de las cartas se otorgan ventajas indebidas a los resultados electorales, a favor o en contra de partidos o candidatos y el gasto de recursos públicos para dicha actuación; no obstante, que a efecto de que exista una debida fundamentación del acto de autoridad, las características específicas del caso deben encuadrar en la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

hipótesis normativa que se estima violada, situación que no acontece en la resolución cuestionada.

Es ilegal, la determinación de la responsable de dar vista al Secretario de Hacienda y Crédito Público para que finque responsabilidad al Jefe de Servicio del Servicio de Administración Tributaria, porque excedió las facultades conferidas en la normatividad supuestamente infringida, pues dicho secretario carece de atribuciones para fincar responsabilidades al apelante, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Servicio de Administración Tributaria.

Lo anterior, porque el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias y, los diversos 64, 65, 66 y 67 de esa ley, regulan el procedimiento para imponer las sanciones administrativas, desprendiéndose de su análisis que la responsabilidad del titular de la dependencia o entidad –en el caso concreto del Secretario de Hacienda y Crédito Público- se limita a designar un representante que participe en las diligencias, y que se requerirá autorización del Presidente de la República para aplicar la suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo, en conclusión, la legislación aplicable establece mecanismos

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

concretos para determinar responsabilidades administrativas a los servidores públicos, siendo inaplicable el que se determina en la resolución impugnada.

Es indebida la remisión del expediente que se hace al Secretario de Hacienda y Crédito Público, porque el artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado. Por tanto, la resolución es ilegal, toda vez que la misma determina una responsabilidad al recurrente, vulnerando las garantías de legalidad, seguridad jurídica y exhaustividad de las resoluciones.

C. Resumen de agravios de la apelación SUP-RAP-222/2012.

PRIMERO. El considerando décimo viola los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, porque la responsable no respeta los principios de legalidad y de estricta aplicación de la ley que rigen en los procedimientos especiales sancionadores, al imputar una supuesta responsabilidad al inconforme, por conductas que no encuadran en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Lo anterior, porque la conducta prohibida es la difusión de propaganda gubernamental que implique la promoción personalizada de algún servidor público, es decir, aquella que es contratada con recursos públicos y difundida por los poderes públicos o sus funcionarios, de ahí que el sujeto infractor sólo puede ser el funcionario que utilizando recursos públicos a su disposición, contrate u ordene la difusión de la propaganda gubernamental y ésta revista las características de la promoción personalizada de un servidor público, lo cual no se encuentra demostrado en la resolución recurrida, y determina su ilegalidad, al no respetar los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley, pues si las normas jurídicas prevén alguna infracción, la conducta imputada a los denunciados debe encuadrar exactamente en la hipótesis legal, sin proceder su aplicación por analogía o mayoría de razón.

Así, lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia publicada bajo el rubro:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

La responsable atribuyó responsabilidad al recurrente sin haberse acreditado plenamente que las conductas denunciadas, le fueran atribuibles directa y personalmente, ya que de las constancias de autos no se advierte ningún elemento probatorio con el cual se demuestre que él haya ordenado la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

difusión de propaganda gubernamental que implicara la promoción personalizada de algún servidor público, menos aún que hubiera utilizado los recursos públicos a su disposición para su difusión, en atención a que no suscribió ningún contrato, tampoco se precisaron cuáles fueron los recursos empleados. Esto le agravia al inconforme, ya que el material probatorio recabado en el procedimiento de origen no fue valorado correctamente por la responsable, y con tal actuar contraviene el principio de legalidad, al pretender responsabilizarlo por una conducta que no está tipificada y no puede ser subsumida en los supuestos legales que citó.

Se estima de esa manera, ya que la responsable realiza una aplicación extensiva de la infracción, lo cual está proscrito en el régimen sancionador electoral, en tanto que los supuestos normativos previstos en el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son de aplicación e interpretación estricta y la autoridad administrativa no puede subsumir en tales hipótesis, hechos o conductas que no se encuentren previstos de manera clara y expresa, al encontrarse prohibida la aplicación de la analogía y mayoría de razón.

Aduce que contrariamente a lo indicado por el órgano administrativo responsable, la Coordinación de Estrategia e Imagen Gubernamental no tiene a su cargo, la conducción y evaluación de las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República, y la responsabilidad que se le

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

imputó no puede derivar del simple hecho de que lleve a cabo *actividades directivas*.

La responsable también refiere un supuesto reconocimiento por la Coordinación citada, lo cual, el inconforme negó, ya que lo mencionado fue que tal unidad administrativa tiene como función, apoyar al Presidente de la República en la realización de sus discursos y mensajes públicos, conforme a los artículos 1º, párrafo segundo, y 8º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los numerales primero, fracción I; segundo, fracción VII, y quinto, fracción II, del Acuerdo por el cual se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de enero de dos mil ocho.

No obstante, que en autos está plenamente demostrado que la Coordinación de Estrategia e Imagen Gubernamental no realizó la difusión de las cartas objeto de la denuncia, ni utilizó los recursos públicos a su disposición, la autoridad electoral le imputó responsabilidad con base en un argumento analógico o de mayoría de razón, al expresar ... *la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental se le responsabilizara por ser el órgano que junto con el Servicio de Administración Tributaria, se encargaron de su elaboración y de supervisar la distribución, por lo tanto, en consideración de esta autoridad, sí se advierte responsabilidad por parte del titular de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, esto es, la responsable considera*

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

incorrectamente que la elaboración y supervisión, son conductas antijurídicas, lo cual, es indebido, porque no están tipificadas por las normas invocadas.

De manera que se está ante un caso, en el cual no existe conducta tipificada como infracción, y como consecuencia, tampoco se prevé la sanción aplicable al sujeto regulado, sin que sea procedente la aplicación por analogía o por mayoría de razón, dado que no es función constitucional del órgano administrativo comicial, sustituir al legislador ordinario, para subsanar posibles vacíos legales, a través de la aplicación de infracciones y sanciones que no estén expresamente reguladas y descritas en la ley, anteriormente a los hechos materia del procedimiento, como lo pretende determinar la responsable.

Así lo ha determinado la Sala Superior, en la tesis relevante, localizable bajo el rubro:

ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN.
ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
ELECTORAL.

En la especie, quedó probado que no están expresamente previstos los elementos personales o normativos del tipo administrativo a partir de los cuales, la responsable analiza las conductas reprochadas al apelante, pues calificó como un acto infractor a la ley, la supuesta elaboración y supervisión de una comunicación, cuando la conducta prohibida expresamente, es

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

la difusión de la propaganda gubernamental que constituya la promoción personalizada de un servidor público con los recursos que están a su disposición, lo cual no fue demostrado en el presente asunto, y por ende, no puede imponerse ninguna sanción al inconforme, conforme al principio sustraído del derecho penal que dice *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*.

Esto, se confirma con la manifestación de la responsable de que *... ha quedado acreditado en la presente resolución que el envío de las cartas fue realizado por el Servicio de Administración Tributaria, destacando además que el propio órgano desconcentrado, a través de sus diversas unidades administrativas y de la respuesta que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria dio a requerimientos de información formulados por este órgano electoral, señaló que fue este ente público el responsable del envío de tales misivas... Toda vez que se ha acreditado que fue el Servicio de Administración Tributaria, el ente público que participó en la elaboración, emisión y distribución de las misivas, dicha responsabilidad debe ser asumida por el Jefe de dicho órgano público...*

En el caso, estamos, primero ante la indeterminación clara y precisa de la conducta antijurídica, por no existir alguna disposición en la cual se establezca que un servidor público puede realizar actos anticipados de campaña a favor de una tercera persona y, segundo, también existe una ausencia de la sanción, por tanto, no deben aplicarse dichas disposiciones normativas.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

SEGUNDO. La conducta antijurídica es la utilización parcial de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, cuando dicho acto afecte la equidad en la competencia entre los partidos políticos o candidatos, es decir, comete la infracción a que se refieren los artículos ya citados, la persona que en su calidad de servidor público, emplea parcialmente los recursos que están a su disposición con motivo de su cargo, situación que se encuentra condicionada a que la conducta desplegada afecte el principio de equidad en materia electoral.

Los elementos precisados anteriormente, no se cumplieron, y esto determina la ilegalidad de la resolución al no cumplir el principio de tipicidad, en tanto que si las disposiciones legales prevén alguna infracción, la conducta denunciada debe encuadrar exactamente en la hipótesis legal, sin que sea lícito ampliar por analogía o mayoría de razón la conducta infractora.

Debe tomarse en consideración que la infracción administrativa exige para su configuración, un comportamiento humano determinado (conducta) que se encuentre expresa y claramente limitado o prohibido por una disposición legal, de ahí su antijuridicidad; pero, sólo puede reprocharse, la culpabilidad al sujeto que con su conducta logre el propósito proscrito en la hipótesis normativo, pues únicamente de esta forma, podrá acreditarse la relación causal entre la conducta y el resultado dañoso.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

La responsable debió acreditar que la conducta atribuida al inconforme, cumplía todos los elementos para tener por actualizada la hipótesis de la infracción, lo cual no efectuó, ya que realizó un nuevo juicio de reproche al apelante, imputándole la supuesta utilización parcial de recursos públicos que afectaron el principio de equidad en la contienda electoral, lo cual no está demostrado y carece de todo sustento probatorio.

Esto, pone de relieve la ilegalidad de la resolución, toda vez que las autoridades administrativas tienen la obligación de motivar correctamente, la forma en que las supuestas conductas denunciadas encuadran exactamente en las hipótesis de infracción invocadas, sustentándose en las pruebas obrantes en el procedimiento, indicando la manera en cada una, acredita los supuestos de infracción, pues de lo contrario se sancionaría una conducta sin estar expresamente tipificada y sin elementos de convicción que lo acrediten.

El órgano administrativo electoral indicó que el Servicio de Administración Tributaria se encargó de la distribución de las cartas, utilizando recursos públicos. La coordinación apelante no tiene a su cargo, la conducción y evaluación de las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República, y la responsabilidad que se le imputa no se puede derivar del hecho de ejecutar actividades directivas, como lo precisó la responsable.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Lo reconocido por el recurrente es que la unidad administrativa de que se trata, tiene como función apoyar al Presidente de la República en la realización de sus discursos y mensajes públicos, y no que utilizó recursos públicos.

A pesar de que está demostrado que la Coordinación de Estrategia e Imagen Gubernamental no utilizó recursos públicos a su disposición ni afectó el principio de equidad en materia electoral, la responsable le imputó responsabilidad con base en un argumento analógico o de mayoría de razón, al señalar que *la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental se le responsabilizara por ser el órgano que junto con el Servicio de Administración Tributaria se encargaron de su elaboración y de supervisar la distribución, por lo tanto, en consideración de esta autoridad, si se advierte responsabilidad por parte del titular de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, esto es, la autoridad responsable considera indebidamente que la supuesta elaboración y supervisión, son conductas antijurídicas, lo cual, es incorrecto, dado que las mismas no se encuentran tipificadas por las disposiciones legales invocadas.*

TERCERO. La inconstitucionalidad de los artículos 341, párrafo primero, inciso f), y 347, párrafo primero, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicados por la responsable en el emplazamiento y en la resolución, al determinar que el inconforme violó dichos preceptos legales, haber ejercido la facultad sancionadora en perjuicio de sus derechos fundamentales.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

La responsable determinó incorrectamente, que las supuestas conductas realizadas por el recurrente, actualizaron los supuestos previstos en los artículos 341, párrafo primero, inciso f), y 347, párrafo primero, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Estos preceptos legales en contravención con lo dispuesto por los artículos 14, párrafo tercero; 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no cumplen los principios de tipicidad, reserva de ley, taxatividad y proporcionalidad, porque el artículo 341 citado, considera como sujetos de responsabilidad a los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; empero, los incisos c) y d) del artículo 347, también invocado, no establece ninguna sanción, en caso de actualizarse los elementos objetivos contenidos en la hipótesis, lo cual trae como resultado, la inaplicación de tales normas jurídicas, por su notoria inconstitucionalidad, al no existir certeza respecto de las consecuencias, que en su caso, la autoridad administrativa deberá aplicar como sanción, generando inseguridad y falta de certeza jurídica, pues tal vacío legal no puede subsanarse con la interpretación analógica o mayoría de razón, e imponiendo sanciones o consecuencias que no están clara y expresamente previstas por la ley. Esto, tiene relación directa con la prohibición constitucional de imponer alguna pena o sanción que no esté fijada en una norma jurídica exactamente aplicable a las faltas denunciadas.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Lo expuesto, puede corroborarse con el análisis de lo prescrito en el artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se fijaron las sanciones que la autoridad administrativa electoral está facultada para imponer a los sujetos regulados, sin que ahí se contenga algún supuesto legal exactamente aplicable a los hechos denunciados, lo cual impide, primero que la responsable pueda determinar la sanción correspondiente, y segundo, que realice la individualización de la sanción, por lo cual, también se incumple el principio de proporcionalidad, al no poder determinarse si la pena administrativa que se pretende imponer es idónea, necesaria y proporcional, en relación con el fin perseguido por la ley.

En la especie, se conculca el principio de proporcionalidad, ya que al no haber sanción aplicable, no se puede hacer un análisis de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Los artículos 347, párrafo primero, incisos c) y d), en relación el 354 y 355, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contravienen los principios constitucionales contenidos en los artículos 14, párrafo tercero, y 134, último párrafo, de la Constitución Federal, al no prever sanción alguna aplicable a las conductas denunciadas en el procedimiento especial sancionador, del cual deriva la resolución recurrida, ya que el supuesto normativo y la sanción,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

deben estar fijados legalmente, en forma previa a la comisión de los hechos.

Se ha evidenciado, el vicio constitucional contenido en los artículos citados, consistente en que no prevén alguna sanción o consecuencia legal, exactamente aplicable a los hechos que se imputaron al recurrente, pues sólo se determinaron entes de derecho como sujetos sancionables que son:

- los partidos políticos.
- las agrupaciones políticas nacionales.
- los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral.
- los observadores electorales u organizaciones de observadores electorales.
- los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.
- las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.

Debe tomarse en consideración, la tesis publicada con el rubro:

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL NO ESPECIFICAR LA CONDUCTA SOBRE LA CUAL RECAERÁ LA SANCIÓN QUE PREVÉ, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Es aplicable *mutatis mutandis*, la tesis publicada con el rubro:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 37, TERCER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

Debe establecerse si las normas controvertidas, cumplen los siguientes elementos:

a) el principio de reserva legal, consistente en que sólo a través de normas jurídicas formales y materiales, se pueden

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

establecer las conductas prohibidas (infracciones), a partir de las cuales, se determine la causa de incumplimiento o falta, pues esto es el presupuesto indispensable de la sanción.

b) el principio de tipicidad, que ordena que el supuesto normativo y la sanción deben estar determinados en una ley, previamente a la realización de los hechos, lo cual en el caso, no acontece, ya que ningún artículo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las sanciones o consecuencias legales que se impondrán al apelante, por las supuestas faltas que se le atribuyen, elemento sin el cual no puede llevarse a cabo reproche alguno, al no existir certeza sobre las consecuencias que implican las conductas supuestamente tipificadas como infracciones administrativas.

c) el principio de taxatividad, consistente en que los textos normativos donde se prevén las infracciones a la ley, deben describirse con precisión y claridad, es decir, que no haya duda sobre los extremos o elementos objetivos y subjetivos que deberán acreditarse para tenerse por actualizado el supuesto legal de la conducta infractora, lo cual es necesario para cumplir con el principio de exacta aplicación de la ley. La norma en donde se fije la falta o sanción debe estar prevista en forma escrita, a fin de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas generadas por su inobservancia. Con esto, se da

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.

d) el principio de interpretación y aplicación estricta, lo cual significa que no deben aplicarse sanciones por analogía, por mayoría o minoría de razón, porque la facultad interpretativa está limitado al texto de la Constitución Federal.

e) el principio de proporcionalidad, consistente en que las sanciones fijadas en la norma, sean idóneas, necesarias y proporcionales, con el fin jurídico que se pretende tutelar. Esto, tampoco se cumple en el caso, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales omite determinar claramente y con certeza, las sanciones que deberán imponerse a los servidores públicos, como en el supuesto del impugnante; de ahí que se le deja en incertidumbre e inseguridad jurídica al desconocer, la consecuencia de los actos que se le imputan y con ello, se impide, además, que la autoridad administrativa electoral individualice la sanción, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el propio ordenamiento legal.

Solicita que se apliquen las tesis de jurisprudencia, publicadas bajo el rubro:

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS
JURÍDICOS APLICABLES

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU
CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE
REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN
CONFORME O INTEGRADORA**

CUARTO. El consejo resolutor atribuyó al recurrente dos infracciones. La primera basada en la difusión de propaganda gubernamental, durante proceso comicial. La segunda consistente en el incumplimiento al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, que a consideración de la responsable, afectó la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos en la etapa electoral.

Empero, la responsable no justifica cómo las mismas conductas imputadas al inconforme encuadran en las hipótesis de infracción del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, de ahí que la resolución carece de una debida fundamentación y motivación, en contravención de los artículos 14 y 16 de dicha Carta Magna.

No existe demostración para que con fundamento en los mismos hechos, la responsable tenga por actualizadas dos hipótesis normativas diferentes, pues para cada una, se requiere la comprobación de elementos diversos, a fin de poder imputar la responsabilidad al apelante.

Más aún si se atiende que en la ley no existe una sanción específica para la responsabilidad atribuida, además, de que no se acreditaron las causas y requisitos objetivos y subjetivos,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

pues debió analizar las características y facultades de cada uno de los sujetos denunciados, así como las conductas reprochadas, para determinar si se ubicaban en los supuestos normativos invocados, y al no haberlo hecho la responsable, la motivación del acto impugnado no es exhaustiva ni completa, ya que no se tomó en cuenta la totalidad de los elementos del juicio y los hechos se apreciaron incorrectamente.

Cuando se trata de actos que pueden afectar derechos fundamentales, como lo constituyen las resoluciones en donde se imputa responsabilidad en materia electoral a una persona física o moral, la motivación debe ser reforzada para justificar el juicio de reproche y las consecuencias legales que se pretenden imponer, ante alguna conducta antijurídica, pues es indispensable que la responsable razone la necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando las circunstancias del caso, lo cual fue inobservado por la autoridad administrativa comicial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia ha referido que el deber de motivación de las decisiones de naturaleza sancionadora o disciplinaria es aún mayor, porque debe valorar la conducta, la idoneidad y desempeño de los sujetos sancionados, y por consiguiente, la gravedad del acto, así como la proporcionalidad de la sanción. Por tanto, dicha Corte ha precisado que en el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de la falta y los argumentos que patenten que las observaciones tienen la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

suficiente entidad para justificar la responsabilidad o no del sujeto a quien se le imputa.

En esas condiciones, tal órgano internacional, concluye que la motivación es una de las garantías previstas en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Transcribe parte de la resolución del caso Chocrón Chocrón contra Venezuela, sentencia C 227.

La responsable no acreditó con ninguna prueba, que el recurrente haya difundido propaganda gubernamental, conculcatoria del artículo 134, párrafo octavo, constitucional, ni que haya aplicado parcialmente, los recursos públicos que están bajo la responsabilidad del mismo, tampoco que tal conducta haya afectado la equidad en la contienda electoral.

El órgano administrativo resolutor reproduce los argumentos y razonamientos utilizados para encuadrar la infracción a los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, y 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos, para después justificar la responsabilidad imputada al apelante, por la presunta violación a los preceptos citados.

QUINTO. La aplicación indebida del artículo 2º del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, al atribuir responsabilidad al inconforme y ejercer su facultad sancionadora en su perjuicio.

La ley fundamental estableció una reserva legal absoluta, tocante a las infracciones y sanciones aplicables en materia electoral, lo cual imposibilita a la autoridad administrativa para regular tales aspectos, ya que compete al legislador establecerlos, y la deficiencia u omisión de la ley no constituye una razón, para que la responsable se substituya al legislador y extralimitándose, determine en un reglamento, conductas típicas que no se comprenden por la ley, como se aprecia de la norma jurídica combatida.

El órgano administrativo responsable estimó que las conductas denunciadas actualizaron el supuesto del artículo 2º del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos; sin embargo, tal precepto legal no cumple con el principio de reserva de ley, porque establece la definición de propaganda política-electoral; a quiénes se les considera como sujetos sancionables o destinatarios de la responsabilidad, y los supuestos de infracción.

De modo que tal norma, contiene conductas típicas y componentes de la responsabilidad en materia electoral que la ley no prevé, por lo cual, no existe seguridad jurídica para los destinatarios de la norma, ni hay certeza en relación con las

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

consecuencias derivadas de dicha disposición jurídica. Esto, conduce necesariamente a la inaplicación del artículo, por su inconstitucionalidad, ya que se vincula directamente con la proscripción constitucional de imponer alguna pena o sanción no prevista expresamente en una ley aplicable a las faltas denunciadas.

Lo anterior, si se atiende que al ejercicio de la facultad reglamentaria no se le permite regular más allá de lo reservado al legislador ordinario, ya que un reglamento tiene su medida y justificación, en los ordenamientos que pretende precisar.

En la especie, se está ante una reserva absoluta, ya que es competencia exclusiva de la ley, definir y determinar el concepto de propaganda gubernamental, así como establecer las hipótesis de infracción; esto es, lo prohibido por el ordenamiento legal, es prever las conductas prohibitivas, por estar reservada en forma absoluta por mandato constitucional al legislador, ya que se trata del derecho sancionador, y se pretende evitar las arbitrariedades de la autoridad administrativa, en la imposición de sanciones a conductas que no están exactamente descritas y tratan de desarrollarse indebidamente en los reglamentos, como acontece en el caso, lo cual es inconstitucional.

Si el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no ha establecido lo que se entiende por propaganda gubernamental, cuáles son las conductas prohibidas y cómo se actualizan las hipótesis de infracción, no

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

es válido que a través de normas reglamentarias, se aborden materias constitucionalmente reservadas al legislador.

El artículo 2º impugnado, contraviene los principios de legalidad, reserva legal, y jerarquía normativa, previstos en los artículos 14, párrafo tercero; 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Federal.

SEXTO. El órgano administrativo al analizar las cuestiones de previo y especial pronunciamiento expuestas al comparecer al procedimiento sancionador, omitió determinar cuáles son las disposiciones legales infringidas con algún acto del inconforme, pues sólo se limitó a aseverar que sí se señalaron las disposiciones legales, presuntamente violadas por los denunciados, respecto del acto objeto de la queja, así como a transcribir en parte, el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dejando en estado de indefensión al apelante, ya que en el auto en donde se ordenó el emplazamiento, se indicó que la conducta que le fue imputada, podía ser transgresora del artículo 2º del Reglamento de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, sin señalar qué fracción de dicha disposición legal podría haberse actualizado, pues se trata de una norma que contiene diversos supuestos.

Por tal razón, el argumento de la responsable es insuficiente para suplir la ilegalidad del emplazamiento y de la resolución combatida, dado que en el auto de doce de abril del año en curso, se ordenó emplazar al impugnante, por la presunta violación a lo previsto por el artículo 134, párrafos

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 4, párrafos 2 y 3; y 347, párrafo 1, incisos c), d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y con el artículo 2º del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos; empero, este precepto legal contempla ocho supuestos en donde se puede contener la propaganda político electoral considerada contraria a la ley.

El apelante negó que los hechos denunciados pudieran considerarse propaganda político electoral, que hubiera empleado recursos públicos y haya ordenado, contratado o solicitado la difusión de las cartas objeto de la queja; sin embargo, la responsable omitió establecer con precisión y claridad cuáles son los elementos contenidos en la propaganda, es decir, cuál de los supuestos regulados en la disposición legal referida, se actualizó en la especie, en perjuicio de los derechos fundamentales de aquél.

Por tanto, el acuerdo de doce de abril del año en curso, y la resolución recurrida, carecen de la correcta fundamentación, pues no indicaron las condiciones de tiempo, modo y lugar de las conductas imputadas al apelante, que encuadran en las hipótesis normativas.

SÉPTIMO. La resolución carece de la debida fundamentación y motivación, ya que la autoridad responsable no citó los preceptos aplicables al caso, y confunde las funciones de dos autoridades administrativas adscritas a la Presidencia, al aplicar el artículo cuarto del Acuerdo por el cual

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, en donde se establecen las funciones de la Coordinación Social, pues las atinentes a la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, se prevén en el artículo quinto del Acuerdo referido, de ahí que es inadecuado e inaplicable, el fundamento de la autoridad, con base en el cual, pretende fincar responsabilidad administrativa al inconforme.

Lo mismo realizó en el considerando décimo primero, porque llegó a una conclusión incorrecta, al valorar las atribuciones de la Coordinación de Comunicación Social, con base en normas ajenas que no guardan relación con el inconforme, lo cual trascendió al sentido del fallo, al imputársele indebidamente responsabilidad al apelante, teniendo como base que *tal coordinación sí realiza actividades directivas como es la de conducir y evaluar tareas de comunicación social de la Presidencia de la República.*

OCTAVO. La indebida fundamentación y motivación del resolutivo décimo quinto de la resolución impugnada, porque el consejo responsable citó preceptos legales inaplicables al caso concreto, pues con fundamento en el artículo 89 constitucional, que establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, ordenó dar vista al Titular del Órgano Interno de Control en la Oficina de la Presidencia de la República, para que gire instrucciones a quien corresponda, a efecto de fincar responsabilidad al Coordinador de Estrategia Gubernamental de la Presidencia de la República, -de quien se dice, conculcó la normatividad constitucional y comicial-.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El fundamento legal citado por la responsable, es inaplicable para dar vista a dicha autoridad con el objeto de que se finquen responsabilidades administrativas, ya que ninguna de las hipótesis normativas contenidas en ese precepto se refiere a tal supuesto.

La responsable carece de competencia para remitir el expediente al órgano interno de control en la Presidencia de la República, ya que el artículo 89 en el cual se fundó, no regula dicha circunstancia.

NOVENO. La inconstitucionalidad del artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tratarse de una norma con las características de tipo en blanco, ya que contrario al principio de tipicidad, el legislador sólo señaló que constituye una infracción en materia electoral cuando un servidor público difunda propaganda durante los procesos electorales y a través de cualquier medio de comunicación social, sin definir o precisar a qué se refería o qué debe entenderse por *medio de comunicación social*, lo cual permite que de manera arbitraria, la autoridad administrativa interprete dicho concepto; creando total incertidumbre sobre los alcances y consecuencias de dicha infracción; hecho que en contravención a la Ley Fundamental, se pretende colmar con la aplicación del artículo 2 del Reglamento invocado.

La expresión *cualquier medio de comunicación social* viola la garantía constitucional de exacta aplicación de la ley en materia sancionatoria, prevista en el tercer párrafo del artículo 14

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

constitucional, por ser un concepto vago y extensional, impidiendo al destinatario conocer con exactitud su significado, más aún, cuando refiere *cualquier*, pues se trata de un tipo abierto e indeterminado.

Como el legislador no señaló los límites o elementos que caracterizan el concepto de *medios de comunicación social*, la responsable concluyó que los correos electrónicos y el correo postal, son un medio de comunicación social.

La omisión del legislador, produce que la autoridad aplicadora de la norma haga una interpretación analógica o extensiva para encuadrar los hechos denunciados, en la hipótesis contenida en el artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contravención al principio de tipicidad que junto con el de reserva de ley, han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la esencia del principio de legalidad en materia de sanciones, pues obligan al legislador a predeterminar la normativa de forma clara y precisa de las conductas ilícitas, así como de las sanciones correspondientes.

El precepto impugnado combatido contiene un concepto vago y extensional, dado que impide al destinatario saber con exactitud lo que debe entenderse por un medio de comunicación social, y más aún, cuando refiere que *cualquier*, pues se trata de un tipo abierto e indeterminado, es decir, no prevé u parámetro objetivo, de ahí que la expresión *cualquier*

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

medio de comunicación social queda sujeta a un juicio valorativo o a un ejercicio de interpretación que puede variar, dependiendo del alcance que le quiera dar la responsable en cada caso, lo cual genera inseguridad, toda vez que el inconforme no puede apreciar las consecuencias jurídicas de la conducta desplegada u omitida, como en el caso, en que se difundieron unas cartas por correo postal y por correo electrónico, sin que estos medios se consideren expresamente como un medio de comunicación social, en la norma referida.

DÉCIMO. La responsable indica que la normatividad comicial no establece, el envío de misivas de forma personal y directa entre gobernantes y gobernados; es decir, pretende justificar la aplicación analógica de una sanción, respecto de una conducta que no está contemplada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la base de que al ser un medio de comunicación eficiente y capaz de llegar a un sin número de destinatarios, se equipara a una forma de comunicación masiva, lo cual se traduce en una aplicación analógica de la ley.

La emisión de las cartas no pueden considerarse como un medio similar a la radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios, espectaculares, volantes, pues no todos tienen la capacidad de hacer llegar información o mensajes a la sociedad, ya que habrá algunos cuya efectividad sea muy limitada, tales como una radio comunitaria o una manta colocada en un lugar poco transitado; o por el contrario, un

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

anuncio espectacular colocado en un lugar de elevado tránsito de personas, como una terminal de transporte terrestre o un aeropuerto, o bien, la transmisión de propaganda en un canal de gran audiencia que puede llegar a un porcentaje más elevado de la sociedad. Por tanto, la cantidad o masividad de posibles destinatarios no constituye un elemento común a todos los medios de comunicación previstos en la norma, es más, lo común a todos ellos, es la variabilidad en el número de destinatarios.

El elemento común o similar a todos los medios de comunicación señalados en la disposición legal de que se trata, es que no tienen un destinatario cierto e identificable, por estar dirigidos a la sociedad en su conjunto o al menos a algún sector de ella; y no a individuos particulares, concretos y determinados o determinables, pues en la especie, las misivas enviadas por el Servicio de Administración Tributaria se enviaron a contribuyentes específicos e identificables, y no a la sociedad en su conjunto, es decir, a los ciudadanos que cumplieron sus obligaciones fiscales, para felicitarlos y conminarlos a seguir acatando tales deberes.

Además, el contenido del artículo 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral, es un tipo abierto o en blanco, que es inconstitucional y conculcatorio de los principios del *ius puniendi*.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Lo anterior, porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral, amplía ilegalmente a un número indeterminado de casos no establecido por la ley ni por la constitución, pues permite la aplicación analógica de tales disposiciones a situaciones y a actos no comprendidos en la Constitución Federal; de modo que, la resolución impugnada, al encontrarse fundada en el artículo 2 citado, además de carecer de una adecuada fundamentación y motivación, por no precisar a qué inciso se refiere, es infundada al sustentarse en tal disposición legal.

DÉCIMO PRIMERO. La responsable inobservó los elementos esenciales de la normatividad comicial en que pretende fundar su actuación y que la hacen inaplicable a los hechos materia de la denuncia, pues la ley electoral, no establece una prohibición absoluta para incluir los nombres de un servidor público en la denominada propaganda gubernamental. Es decir, el artículo 134 Constitucional establece la prohibición de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, para realizar promoción personalizada de cualquier servidor público que afecte la equidad en la contienda electoral. De tal suerte, que no basta que en las comunicaciones aparezcan nombres, imágenes, voces o símbolos, pues también se exige que se haga la promoción personalizada de un servidor público que aspire a un cargo de elección popular, y con ello, se afecte el principio de equidad.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

La responsable determina que en el caso, se actualiza la norma descrita por el legislador, por el hecho de que aparece el nombre del titular del Ejecutivo Federal, en la carta de que se trata; circunstancia que resulta imprecisa e insuficiente para establecer con la debida certeza jurídica, los supuestos requeridos para que se dé el supuesto de la infracción respectiva.

Del segundo párrafo de la carta, el Presidente de la República al referir las acciones de gobierno realizadas gracias al cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, no se expresó en primera persona, por lo cual no se le atribuyen esas acciones, ya que se emplea un lenguaje impersonal cuyo alcance no es el de promocionar su persona, como sería de haber manifestado *estoy, construyo y fortalezco*, y no lo como lo hizo *estamos, construimos y fortalecemos*.

La responsable se excede en sus atribuciones, ya que incorpora a la hipótesis legal, un elemento que no forma parte del mismo, porque conforme a sus razonamientos, publicar innecesariamente el nombre del funcionario público en una carta, implica que se conculque la ley electoral, lo que no acontece a *contrario sensu*, es decir, cuando tal inserción es necesario, no se vulnera la disposición legal. Además, dicha responsable omite establecer los criterios objetivos y concretos, por los cuales, según su óptica, de ser el caso, no era necesaria la inclusión del nombre del Titular del Ejecutivo, en las cartas en donde se felicitó y conminó a los contribuyentes a seguir

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

cumpliendo con sus obligaciones fiscales, al tiempo que les informó de las acciones de gobierno, de ahí que la resolución carece de motivación.

El órgano resolutor se extralimita en sus facultades, al incorporar a la hipótesis legal un elemento ajeno, pues de conformidad con los razonamientos esgrimidos en la resolución combatida, da por sentado que cualquier inserción del nombre de un servidor público, es *per se* violatoria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, lo cual, es incorrecto, si se atiende que la ley comicial no dispone una prohibición absoluta de insertar imágenes e identificar a servidores públicos, ya que se opondría al derecho de información tutelado por el artículo 6º de dicha Ley Fundamental, consistente en el derecho de los ciudadanos de conocer a sus autoridades y a recibir información sobre sus obligaciones fiscales. Esto, no se tomó en cuenta por la autoridad resolutora, y en cambio, se atribuye facultades distintas a las conferidas por la Constitución, pues realiza funciones legislativas.

Los razonamientos vertidos por este órgano jurisdiccional, en la sentencia emitida en los recursos SUP-RAP-67/2009 y SUP-RAP-132/2009, ha sido coincidente con el hecho de que las frases utilizadas en las cartas, no contienen enunciados que impliquen la solicitud del voto a favor o en contra de algún partido político o de sus candidatos; no se desprende la intención de influir en el ánimo del electorado ni que el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Presidente de la República tuviera la aspiración de ocupar un cargo de elección popular; elementos que fueron desestimados indebidamente por la responsable, ya que el límite establecido por el Constituyente en relación con la legalidad de la propaganda gubernamental, es la implicación de propaganda personalizada, y no la simple inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos.

El artículo 2 del Reglamento referido, no sirve de fundamento al Consejo responsable, porque además, de no establecer en cuál de los incisos se coloca la conducta atribuida al recurrente, no dispone una prohibición absoluta y no puede ir más allá del ordenamiento legal, en acatamiento al principio de supremacía de la ley.

Dicha autoridad no observó el principio de exhaustividad, toda vez que no estudió todos los puntos planteados en el escrito de comparecencia, a través de los cuales, se desvirtuaban las imputaciones hechas en la denuncia y en el indebido emplazamiento; desestimando lo alegado y concretándose a resumir las manifestaciones vertidas, lo cual colocó en estado de indefensión al apelante, al desconocer la calificación que merecían los mismos en torno a los hechos litigiosos.

El órgano responsable imputó responsabilidad al recurrente con sustento en un solo indicio -la supuesta carta materia de la denuncia-, sin analizar las demás pruebas ni los

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

argumentos expuestos en la comparecencia correspondiente, pues con ese medio de prueba, no se demuestra que la conducta del recurrente, hubiera implicado la utilización de recursos públicos para afectar la equidad en la contienda electoral o que hubiera difundido propaganda gubernamental personalizada de algún funcionario público.

D. Resumen de agravios del recurso SUP-RAP-234/2012.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, vulneró en perjuicio de la recurrente, lo dispuesto por los artículos 99, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 118, inciso w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por su falta observancia e indebida aplicación, ya que estableció que el Jefe de Servicio de Administración Tributaria infringió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo dispuesto por el artículo 134, párrafo séptimo en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, y ordenó al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral dar vista al Secretario de Hacienda y Crédito Público para que sea este último quien finque responsabilidades al Jefe de Servicio de Administración Tributaria por infringir la normatividad señalada.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

La resolución cuestionada carece de fundamentación y motivación, toda vez que la autoridad administrativa electoral da vista al Secretario de Hacienda y Crédito Público para que finque responsabilidades al Jefe de Servicio de Administración Tributaria sin mencionar los fundamentos legales que establezcan la obligación de la hoy recurrente para imponer sanciones en materia electoral, ya que el Consejo responsable es el encargado de conocer de las infracciones, y en su caso, de imponer las sanciones correspondientes en tal ámbito.

Además, en términos de los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 6° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta última, carece facultades para fincar responsabilidad en materia electoral, al Jefe de Servicio de Administración Tributaria.

Al carecer de facultad legal alguna que permita al Secretario de Hacienda y Crédito Público, llevar a cabo actos como el que se le ordena en la resolución impugnada, lo haría incurrir en responsabilidad administrativa en términos de lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al realizar actos ajenos a su competencia.

SÉPTIMO. Estudio del fondo de los recursos.

Los agravios se clasifican por temas, y su análisis se efectúa, atendiendo al rubro que se indica en cada apartado.

I. Inconstitucionalidad de los artículos 341, párrafo 1, inciso f), y 347, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

En primer lugar, debe precisarse que en términos de los artículos 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior está facultada para analizar y determinar la no aplicación de leyes electorales, cuando se haga valer por los promoventes; sin embargo, el ejercicio de tal atribución no es irrestricto, porque requiere de la existencia de un acto específico de aplicación de la norma acusada de inconstitucional.

En el caso, es procedente el análisis de la inaplicación de los artículos impugnados, dado que la autoridad resolutora sustentó en ellos, su determinación por la cual, imputó responsabilidad al recurrente, como se aprecia de los apartados de la resolución que interesan, y que enseguida se reproducen.

(...)

Por su parte el artículo 341 (sic) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala en su párrafo primero quiénes son sujetos de responsabilidad

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el mismo.

Artículo 341.

Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales en este Código:

[...]

f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

[...]

Como puede advertirse en el caso que nos ocupa nos encontramos ante la presencia de difusión de propaganda gubernamental del Presidente de la República, en la que promueve su nombre con la utilización de recursos públicos, lo que en consideración de este órgano electoral infringe lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debido a que se advierte que tanto el Sistema de Administración Tributaria y el Presidente de la República, no han cumplido con la imparcialidad en la utilización de recursos públicos.

(...)

Es por las razones anteriores, que esta autoridad considera declarar fundado el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; la Coordinadora de Estrategia y Mensaje Gubernamental, así como del Jefe del Servicio de Administración Pública, por actualizarse las conductas denunciadas, por infringir el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

(...)

DÉCIMO SEXTO. VISTA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Que en virtud de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

que este órgano resolutor acreditó en los considerandos DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO de la presente resolución, que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria infringió la Constitución en lo dispuesto por el artículo 134, párrafo séptimo en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

I.1. Inconstitucionalidad de los artículos 341, párrafo 1, inciso f), y 347, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La **Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República**, solicita la inaplicación de los artículos precisados, al estimar su inconstitucionalidad, sobre la base de que contravienen los artículos 14, párrafo tercero; 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El cargo de inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados, se hace descansar, fundamentalmente, en que no cumplen los principios de reserva legal, taxatividad y proporcionalidad, ya que el primero fija como sujetos de responsabilidad a los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, por el incumplimiento de mandatos o prohibiciones legales; sin embargo, el recurrente indica que el segundo precepto jurídico no prevé ninguna sanción, para el caso de que dichos sujetos (servidores públicos) incurran en

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

algún acto de infracción o incumplimiento; de modo que, a juicio del impugnante, no existe certeza en relación con las consecuencias derivadas de tales conductas, sin que tal vacío legal pueda subsanarse con la interpretación analógica o mayoría de razón e imponiendo sanciones no previstas clara y expresamente en la ley.

También plantea la conculcación al principio de proporcionalidad, al impedir determinar si la pena que se pretende imponer es idónea, necesaria y proporcional, con la falta o infracción imputada.

Se consideran infundadas las alegaciones, porque los preceptos legales de los cuales se pretende su inaplicación, no resultan contraventores de los principios constitucionales que regulan las normas jurídicas atinentes al poder sancionador del Estado, como se justifica a continuación.

En esta parte, es importante dejar plasmado el contenido y alcance de los artículos 14, párrafo tercero; 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Federal, que el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, estima vulnerados por los preceptos de la ley comicial federal.

Dichos artículos constitucionales disponen:

Artículo 14.

(...)

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

(...)

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materia de secuestro, y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Artículo 134.

(...)

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 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 fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El primer artículo prohíbe imponer por simple analogía y aún más por mayoría de razón, alguna pena o sanción no prevista por una ley exactamente aplicable al delito o infracción de que se trate.

En el segundo de los artículos de la ley superior, se confieren facultades al legislador federal ordinario para establecer los delitos y las faltas contra la Federación, así como las sanciones que proceda imponer por la comisión de tales actos; expedir normas en materia de secuestro y trata de personas, en donde establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de las competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y legislar en materia de delincuencia organizada.

En el tercer artículo constitucional, se prevé que las leyes, en el ámbito de su aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de que los servidores públicos de la Federación, los Estados, Municipios, Distrito Federal y sus delegaciones, apliquen con imparcialidad los recursos públicos de los que son responsables y no influyan en la equidad de las campañas comiciales entre los partidos políticos, así como evitar la propaganda personalizada de los servidores públicos. También determina que incluirán el régimen de sanciones correspondiente.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Puede advertirse que en estas tres normas constitucionales se consagra el principio de legalidad, en donde se encuentran inmersos, a su vez, los principios de aplicación exacta de la ley, de tipicidad, reserva legal, taxatividad y proporcionalidad.

El principio de aplicación exacta de la ley, consiste en la prohibición del legislador y del juzgador de establecer delitos e imponer penas por analogía, pues la conducta reprochada debe encuadrar exactamente en el tipo fijado por la ley y la sanción que se aplique debe estar prevista para castigar o reprimir la falta correspondiente.

El principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, se cumple cuando consta en la norma una pre-regulación intelegible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso, la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad, las conductas ilegales y las sanciones.

En la tipicidad se localiza otro principio que es el de taxatividad, que pugna porque la norma jurídica, además, sea precisa, clara y sin ambigüedades, por la eliminación de conceptos o términos vagos o discrecionales, así como evitar que en la técnica legislativa se realicen enumeraciones casuísticas o tipicidades abiertas, pues cuando una norma es

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

oscura e indeterminada, da lugar a que el juzgador aplique su criterio personal de interpretación y lo conduzcan al terreno de la creación legal para suplir las imperfecciones del ordenamiento jurídico.

Por su parte, el principio de reserva legal se traduce en que determinadas materias o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar establecidos por la ley, o simplemente que ésta es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

El principio de proporcionalidad actúa en dos planos. En el normativo, en el sentido de que los ordenamientos legales han de cuidar que las sanciones que prescriban sean en la correspondencia debida a los ilícitos previstos. En el de aplicación, en donde debe atenderse que las penas impuestas sean proporcionales a los delitos imputados.

La convergencia de los anteriores principios, patentiza que la ley debe quedar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos, sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida expresiones y conceptos claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas señaladas como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones y términos, a fin de evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El principio de legalidad, en el derecho penal responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* que proscribe la analogía o la mayoría de razón en la imposición de las penas. Surge como una limitante de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Ahora bien, tanto al derecho penal como al derecho administrativo sancionador les es común la finalidad de reprimir las conductas que constituyen ilícitos, para prevenir la comisión de nuevos actos reprochables, finalidad que, precisamente, es propia del *ius puniendi* estatal.

Efectivamente, el derecho administrativo sancionador tiene como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder del Estado para lograr los fines trazados, el cual, según lo determine la ley; en unos casos será ejercido por los juzgadores, y en otros supuestos, por autoridades administrativas.

En este último ámbito, el ilícito, falta o infracción, en sentido *lato*, se identifica como la conducta tipificada en la ley, realizada por particulares o por personas jurídicas, a través de la cual se conculcan las normas administrativas, y tales conductas tienen en correspondencia una sanción.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Este castigo puede consistir en la privación de un bien, en la imposición de sanciones de carácter pecuniario, de amonestaciones, arrestos, etcétera. Su finalidad es cumplir distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

De esta forma, el denominado derecho administrativo sancionador se traduce en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas, por lo cual, la sanción administrativa es una consecuencia correlativa de lo ilícito, ante la lesión del derecho vulnerado.

Por esta razón, se afirma que la sanción administrativa coincide, fundamentalmente, con la concepción de delito, por constituir un hacer o un no hacer que viola, transgrede o pone en peligro derechos o valores tutelados en la ley. En ambos casos, se exige normativamente para determinar delitos o faltas administrativas, que la conducta esté prevista en la ley, como ilícita, y como consecuencia, le corresponda una sanción.

La similitud y unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, permiten que pueda acudir a ciertos principios penales, siempre que resulten útiles y pertinentes a la imposición de las sanciones administrativas, sobre la base de la naturaleza de tales sanciones y el cumplimiento de los fines de la actividad de la administración,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

esto es, se admite dicha aplicación con las adecuaciones necesarias *mutatis mutandis*.

Así se aprecia, de los siguientes criterios:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden,

fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.⁴

ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto,

⁴ Tesis localizable en el Apéndice de actualización de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Tercera Época, Tomo VIII, P.R. Electoral, tesis 121, página 151.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.⁵

Ahora bien, en el derecho administrativo sancionador, el principio de reserva legal se flexibiliza, ya que la reserva legal no es absolutamente rígido, ya que la reserva legal no es absoluta, sino relativa, y como tal, autoriza que otras normas formales o materiales puedan coadyuvar en el establecimiento y definición de las infracciones y de las sanciones.

⁵ Tesis XLV/2001, visible en la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2010, Tomo 1, Volumen 2, Tesis Relevantes, páginas 803 y 804.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Lo anterior, si se toma en cuenta que conforme a los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía es delegada por el pueblo al Estado para su ejercicio, a fin de que organice, regule la vida en sociedad, y garantice el desarrollo armónico de las relaciones entre los gobernados, con el objeto de lograr el bienestar general. Para lo cual, el Estado expide en el ámbito administrativo, normas que establecen los derechos de los gobernados, sus obligaciones, entre las que se encuentra la de respetar los derechos de terceros, y entre estas últimas, las conductas prohibidas en especial.

Las obligaciones y las prohibiciones van dirigidas a imponer al gobernado, el deber de realizar o abstenerse de hacer determinadas conductas que, en un concreto ámbito espacial y temporal de validez, se estima afectan bienes que el Estado trata de salvaguardar con la expedición de la norma positiva.

Esto, sucede también con los derechos, ya que en un ámbito de validez específico, se considera que los gobernados deben tener un catálogo mínimo de éstos, a fin de tener un desarrollo óptimo, así como los medios que garanticen su ejercicio, frente a otros y frente al propio poder público.

Los valores elementales de la vida en sociedad, se recogen en las leyes por el Estado, los cuales adquieren la calidad de bienes jurídicos, cuya salvaguarda resulta relevante tanto para el propio Estado, como para la sociedad; de ahí, se justifica que en las leyes se establezcan reglas que regulan el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

comportamiento humano y, por otra parte, se dota a dicho Estado del *ius puniendi*, con el propósito de lograr el cumplimiento de las disposiciones legales, al castigar y reprimir las conductas de los gobernados que vulneren esos bienes tutelados.

Como ya se precisó, el *ius puniendi* del Estado se manifiesta de dos maneras: a través del derecho penal, el cual se encarga de tutelar los valores de mayor envergadura, que se rige por el principio de intervención mínima, por lo que el número de delitos regulados se ve reducido, de modo que al legislador le es posible fijar la conducta típica de cada ilícito, y la pena que corresponda para cada una de ellas, inclusive, el derecho penal no establece directamente dentro de su codificación, obligaciones o prohibiciones de los gobernados, sino que describe los delitos y su correspondiente sanción.

La otra forma en que se manifiesta el *ius puniendi* es en el derecho administrativo. Éste establece derechos, obligaciones y prohibiciones de los gobernados, tendientes a lograr el desarrollo armónico de las relaciones humanas dentro de la sociedad, esto es, prevé un conjunto de reglas dirigidas a regular la vida en sociedad; cuando estas disposiciones son incumplidas por las personas vinculadas, establece las sanciones, con lo cual se activa el derecho administrativo sancionador.

Tal derecho abarca una cantidad de situaciones jurídicas más numerosa que el derecho penal, que requieren regulación

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

por el Estado y van incrementándose, en la medida en que evoluciona la propia sociedad.

Por estas causas, la forma en que se establecen los ilícitos y las sanciones en el derecho administrativo sancionador, para cumplir con el principio de legalidad ya referido, es distinta que en el derecho penal, pues en aquél, ordinariamente, primero se prevé una norma que contiene una obligación o una prohibición, para después establecer un enunciado en el sentido de que quien incumpla con las disposiciones de la ley correspondiente, será sancionado. En estas dos normas se localizan los elementos típicos de la conducta, en virtud de que la primera dispone la obligación de hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; en el caso de que se incumpla con ese deber, se coloca en el supuesto de la segunda norma en donde se señala la imposición de la sanción.

Existe un último elemento consistente en la sanción, que a diferencia del ámbito penal, se establece como regla en un catálogo de infracciones generales, para cuya aplicación se fijan reglas, y deja a la autoridad encargada de imponerlas, que determine cuál es la procedente y en qué medida.

Esto, por virtud de que como se mencionó, en el derecho penal se tutela un número reducido de valores jurídicos identificados por el legislador, que en función de su importancia, permiten establecer penas específicas y adecuadas para cada uno de los tipos regulados, lo cual no acontece en el derecho administrativo sancionador, pues si en éste, el bien jurídico

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

esencial que se protege, es el bienestar general, es razonable concluir que el legislador establezca un catálogo de sanciones generales y reglas para su individualización, si se atiende que el valor tutelado, así como su afectación no variaría en la medida que acontece en el derecho penal, de modo que la autoridad competente sería la encargada de determinar cuál de las sanciones debe imponer e individualizarla.

Por la misma flexibilidad del principio de reserva legal, tanto la doctrina⁶ como la jurisprudencia coinciden en que en el derecho administrativo sancionador, se autoriza la coadyuvancia entre las normas formales o materiales en la regulación de las infracciones y de las sanciones, debido a la multiplicidad de conductas y diversidad de sujetos, que convergen en un sistema complejo, por la dificultad de reglamentarse en una única norma jurídica.

Además, no debe soslayarse que la reserva legal relativa prevaleciente en el ámbito administrativo sancionador, responde a la distribución de poderes públicos, a las atribuciones de éstos, a las exigencias de prudencia y oportunidad, así como al carácter insuprimible de la potestad sancionadora en tal ámbito.

Por esta razón, se considera que el cumplimiento de ese principio de legalidad puede darse a través de la unión de una o dos normatividades, cuando en una ley no se regulen todos los elementos y exista remisión a otra norma jurídica para su

⁶ DE FUENTES BARDAJI, Joaquín, *et al*, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Aranzadi, S.A., Mayo 2008, págs. 138-146.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

complementación, siempre que de esta conjunción sea posible apreciar con claridad y precisión la tipicidad de la conducta con su correspondiente sanción.

Se cita como orientación la tesis de jurisprudencia, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS. La norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquella, que aunque le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, el gobernado pueda conocer las consecuencias de su actuar e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, se encuentre debidamente fundada y motivada, a fin de que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho. Por tanto, para la evaluación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones administrativas, debe analizarse la ley en forma sistemática y armónica, de manera que dicha evaluación no puede realizarse mediante un análisis aislado de los preceptos legales, ya que puede contener, en otros de sus artículos, la definición de elementos que sirvan para acotar la conducta de la autoridad.⁷

Ahora bien, el último párrafo del artículo 134 de la Máxima Ley, que constituye uno de los artículos que el inconforme considera trastocado con los preceptos legales

⁷ Tesis 1ª./J.126/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Enero de 2005, Materia Constitucional-Administrativa, pág., 377.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

impugnados, reserva al legislador ordinario, la creación del catálogo de sujetos y conductas reprochables, así como las sanciones que, en su caso, deben aplicarse, con la finalidad de garantizar el cumplimiento a los mandatos de que los servidores públicos de la Federación, los Estados, Municipios, Distrito Federal y sus delegaciones, apliquen con imparcialidad los recursos públicos de los que son responsables, y no influyan en la equidad de las campañas comiciales entre los partidos políticos.

Tal atribución se ve materializada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Séptimo: *De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno*, Título Primero *De las faltas electorales y su sanción*, Capítulo Primero: *Sujetos, conductas sancionables y sanciones*, en donde se localizan los artículos 341, párrafo primero, inciso f), y 347, párrafo primero, incisos c) y d), de los cuales, en el presente asunto, se pone en duda su apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la evaluación sobre la inconstitucionalidad de los dispositivos legales, debe recurrirse a su estudio sistemático y armónico con los artículos 354 y 355 del propio código comicial, también pertenecientes al régimen sancionador electoral y disciplinario interno, pues se estima que no puede dilucidarse a través de un examen aislado sino con el engranaje de otros supuestos normativos con los que se ven complementados.

Dichos artículos disponen:

Artículo 341

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

[...]

f) Las autoridades o los servidores públicos 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;

[...]

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código 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 de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

[...]

Artículo 354

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

b) Respecto de las agrupaciones políticas nacionales:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses;

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato;

d) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

I. Con amonestación pública;

II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo; y

III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo;

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.

f) Respecto de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;

III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza.

IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios.

V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo.

g) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- I. Con amonestación pública;
 - II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; y
 - III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional;
- h) Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:

- I. Con amonestación pública; y
- II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

Artículo 355

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral, se estará a lo siguiente:

- a) Conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;
- b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso; y
- c) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

2. Cuando el Instituto conozca del incumplimiento por parte de los notarios públicos a las obligaciones que el presente Código les impone, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que se remitirá a la autoridad

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable; estos últimos deberán comunicar al Instituto, dentro del plazo de un mes, las medidas que haya adoptado y las sanciones impuestas. En todo caso, la autoridad competente ordenará las medidas cautelares a fin de que la conducta infractora cese de inmediato.

3. Cuando el Instituto tenga conocimiento de que un extranjero, por cualquier forma, pretenda inmiscuirse o se inmiscuya en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley. Si el infractor se encuentra fuera del territorio nacional, el Instituto procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que haya lugar.

4. Cuando el Instituto tenga conocimiento de la comisión de una infracción por parte de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, informará a la Secretaría de Gobernación para los efectos legales conducentes.

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

7. Las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

En los artículos antes trasuntos, se establece quiénes son sujetos de responsabilidad por violaciones cometidas a las normas electorales, entre los cuales, particulariza a las autoridades o a los servidores de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales y del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier ente público.

También se prevén las infracciones, precisando las conductas traducidas en el quebrantamiento de las leyes comiciales que pueden imputarse a dichas autoridades o servidores públicos, que son:

- la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental en etapa electoral, salvo que se trate de información relativa a servicios educativos o de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

- el deber de acatar el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional, a fin de respetar la equidad de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

la competencia entre los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

- la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tengan bajo su responsabilidad y sin ejercer influencia en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, se realiza una relación de las sanciones que se pueden imponer a cada uno de los sujetos imputables, apreciándose la voluntad del legislador de esquematizarlas, en atención a su calidad; de ahí, que por criterio legal expreso, el catálogo de sanciones es taxativo y excluyente, lo cual significa que se segregaron, con el propósito de establecer la manera en que debe proceder el Instituto Federal Electoral en relación con su imposición, en los casos que se le autoriza.

Así, se determinan las sanciones que de forma diferenciada se pueden imponer a:

- a) Partidos políticos.
- b) Agrupaciones políticas nacionales.
- c) Aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

d) Ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos o de cualquier persona física o moral.

e) Observadores electorales u organizaciones de observadores comiciales.

f) Concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

g) Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos.

h) Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social distinto a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.

Tocante a: i) las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes públicos de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier ente público; ii) los notarios públicos; iii) los extranjeros, y iv) los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, no se prevé una sanción específica.

Esto, confirma lo señalado anteriormente, en el sentido de que la relación de las sanciones establecidas, se elaboró a partir del especial y concreto carácter o calidad de los sujetos,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

pues el legislador los contempló y diferenció, teniendo en cuenta, tal circunstancia.

Así, queda de relieve que dentro del catálogo de sanciones previsto en el sistema jurídico electoral, no se faculta al Instituto Federal Electoral para sancionar a los servidores públicos, cuando incurran en infracciones a la Constitución General, y a las leyes electorales, lo cual se considera, obedece a que la intención del legislador fue que dicho órgano comicial sólo conociera de las faltas cometidas en materia electoral por los funcionarios públicos y las determinará; pero, la atribución para imponer la sanción, la reservó a otro órgano competente.

Lo anterior, puede deducirse del contenido del artículo 355 de la ley electoral federal, conforme al cual, una vez conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, integrará un expediente y lo remitirá al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que proceda en los términos de ley; cuando la autoridad infractora no tenga superior jerárquico, el requerimiento se enviará a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que actúe conforme a las leyes aplicables.

De esta forma, puede apreciarse que las normas jurídicas recurridas contemplan la aplicación de una sanción, sólo que la reservan a una autoridad diversa, con la finalidad de no trastocar o invadir el régimen disciplinario existente, fijado

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

desde la norma fundamental, en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por supuesto, el que en forma equivalente, se establece para cada una de las entidades federativas o el Distrito Federal.

Los artículos 108, 109, 110, 111 y 113 de la Constitución Federal, disponen:

Artículo 108.

Para efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Artículo 109.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110.

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 113.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Los anteriores artículos denotan con claridad que por disposición constitucional, se ha establecido un régimen particularizado de sanciones a los servidores públicos, que atendiendo a la naturaleza de la responsabilidad, así como al cargo, empleo o comisión que tenga cada sujeto, dan lugar a consecuencias jurídicas diversas y sobre todo, deben ser instrumentados de manera diferente.

Por esta razón, se considera que el legislador ordinario en la material electoral, evidenció su intención de no vulnerar el régimen particularizado de responsabilidad fijado en la norma fundamental y para ello, estableció el deber del Instituto Federal Electoral de que al conocer de la existencia de la infracción, forme un expediente y lo envíe al superior jerárquico del servidor público de que se trate, para efectos de la aplicación de la sanción, y además, tomando en consideración que como ya lo ha dicho esta Sala Superior en diversos criterios, por mandato constitucional, dicho instituto comicial es el encargado

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley suprema y de la ley electoral, así como de conocer las infracciones cometidas en la materia comicial y, en su caso, de imponer las sanciones autorizadas.

Lo anterior se justifica aún más, si se toma en cuenta que lo mismo acontece con los notarios públicos, los extranjeros, así como los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, en cuyos casos, el Instituto Federal Electoral al tener conocimiento de una falta o infracción a la norma electoral, también debe formar un expediente y remitirlo a la autoridad competente, para que proceda en los términos de la ley, esto es, para que imponga las sanciones respectivas.

Sin duda el esquema contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretándolo sistemáticamente con los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está diseñado para permitir que las faltas en que incurran los servidores públicos en la materia comicial, sean sancionados en otro orden legal, es decir, en términos de lo prescrito por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que conforme a su artículo 1º, es la ley reglamentaria del Título Cuarto de dicha Constitución, en relación con los sujetos de responsabilidad y obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en dicho servicio, así como las que se deban resolver mediante juicio

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar tales sanciones, y declarar la procedencia a fin de sujetar a proceso a los servidores públicos que gozan de fuero.

En cuanto a las sanciones, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé un listado de éstas y las reglas para su individualización, que son:

Artículo 13.

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Artículo 14.

Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

En tales condiciones, esta Sala Superior estima que los artículos impugnados, cumplen con el principio de legalidad, ya que la aplicación de la sanción a los servidores públicos que han incurrido en alguna infracción o falta a la ley electoral, la reserva a la autoridad competente.

Sin que esto implique en forma alguna, un desacato a los artículos 14, párrafo tercero, 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se trata de una sanción reservada a la autoridad encargada de imponerla, conforme a la ley especial para los servidores públicos, en donde se contiene una relación de sanciones y reglas para su individualización, de las cuales dicha autoridad decidirá cuál impone, atendiendo a las particularidades del caso, es decir, la que resulte proporcional a la conducta ilícita.

Ciertamente, si en los artículos cuestionados no se establece alguna sanción que el Instituto Federal Electoral pueda imponer a los servidores públicos, ello se debe a que atiende a la distribución de competencias, y se confía a una autoridad distinta, lo cual es permitido, porque como ya se dijo, en el derecho administrativo sancionador, el principio de reserva legal se flexibiliza, al grado de permitir la coadyuvancia de normas jurídicas, para conformar los elementos de la potestad sancionadora, y es lo que ocurre en el presente asunto, en virtud de que el legislador visualizó que por las circunstancias especiales de los sujetos (servidores públicos),

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

el órgano administrativo electoral referido no es la autoridad competente para reprimir, prevenir o castigar las faltas en que incurran, por ende, sólo reguló los sujetos y las infracciones, y para la sanción dispuso la coadyuvancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se contiene un catálogo de sanciones y reglas generales de individualización, de las que, la autoridad correspondiente determinará cuál impone.

Esto, resulta acorde con la Constitución Federal, porque no es dable pretender como lo señala el recurrente, que el creador de la ley establezca una sanción individualizada, para cada infracción, pues ya quedó patentizado, que por la gran extensión de la esfera administrativa, difícilmente el legislador puede prever una sanción para todas las eventualidades que requieren ser castigadas.

I.2. Inconstitucionalidad del artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

El Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, hace valer que el numeral citado contraría los artículos 14, párrafo tercero; 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El centro de la inconstitucionalidad del numeral del reglamento citado, radica en la violación a los principios de legalidad, reserva legal, y jerarquía normativa, porque el recurrente señala que establece la definición de propaganda política-electoral, los sujetos sancionables o destinatarios de la responsabilidad, así como las conductas infractoras; empero, sostiene, que tales regulaciones no pueden establecerse en un reglamento, porque en la especie opera la reserva legal absoluta, y sólo pueden contenerse en una ley formal.

No tiene razón el recurrente, porque el artículo recurrido cumple con el tamiz de reserva legal, según se verá enseguida.

Como ya se dijo al analizar el diverso tema de inconstitucionalidad, en los artículos 14, párrafo tercero, 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra inmerso el principio de reserva legal, que el inconforme estima rebasado con la expedición del artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

Para hacer evidente lo anterior, cabe recordar que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir reglamentos u otras normas jurídicas obligatorias, con valor subordinado a lo previsto en la ley.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El ejercicio de la facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes, derivadas de los principios de reserva de ley, y de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto son disposiciones sometidas al ordenamiento legal que desarrollan, al tener por objeto su plena y eficaz aplicación.

El principio de reserva legal, se presenta cuando una norma constitucional establece de manera expresa, que sólo la ley se puede y debe ocupar de determinado aspecto, con lo cual se excluye la posibilidad de que esa materia pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta a la ley.

Tal principio está consagrado en nuestro texto constitucional para definir el ámbito material que corresponde a la ley y al reglamento; por ende, ni la ley puede definir, en forma libre, su ámbito de actuación, regulando o dejando de regular determinadas materias, ni el reglamento puede normar todas las materias no previstas por la ley. El principio de reserva legal significa justamente que la norma constitucional prevé que la regulación de determinadas materias se ha de llevar a cabo necesariamente por la ley, y eso se impone tanto al legislador ordinario como al titular de la potestad reglamentaria.

En general, se puede considerar que existen dos sistemas de reserva legal: a) reserva de ley absoluta, cuando se dispone que la materia motivo de reserva debe ser regulada en su

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

totalidad por el legislador, y b) reserva de ley relativa, cuando se dispone que temas o aspectos determinados de la materia necesariamente deben ser regulados mediante ley, en sentido formal y material, de tal manera que el legislador se limita a desarrollar esos aspectos y los restantes puede o no remitirlos a la normativa reglamentaria.

En este sentido, se debe considerar que la reserva constitucional de una materia a la ley, no significa la prohibición total al ejercicio de la potestad reglamentaria, sino que ello implica, por un lado, que determinados aspectos necesaria e indefectiblemente sólo pueden ser regulados mediante ley y, por otro, que no cabe una regulación reglamentaria sin norma previa, que la habilite para ello.

Por tanto, en el ámbito de las materias reservadas a la ley sí cabe un cierto grado de colaboración entre ésta y el reglamento, que difiere, según las materias y los grados de remisión normativa.

Cabe concluir que establecer una reserva legal en la Constitución Federal, en materia electoral, implica que el legislador federal ordinario efectivamente, por medio de una ley, en sentido formal y material, establezca las reglas aplicables y los procedimientos que conduzcan al cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Por su parte, el principio de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, los reglamentos tienen como límites naturales, precisamente, los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria una disposición de esa naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar.

De ahí que siendo competencia exclusiva de la ley la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, es decir, su desarrollo, en virtud de que éste únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, así como definiciones de determinados conceptos, siempre y

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

cuando encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

En tal virtud, si el reglamento sólo se refiere al aspecto relativo al cómo de la situación jurídica concreta, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla; sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos que son materia de tal disposición.

Lo anterior implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.

Un criterio similar se adoptó por esta Sala Superior en diversos asuntos como son el SUP-RAP-140/2008 y acumulados, SUP-RAP-143/2011, SUP-RAP-454/2011, SUP-RAP-547/2011, SUP-RAP-548/2011 y SUP-RAP-549/2011, entre otros.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto, sostuvo lo siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.⁸

Ahora bien, el artículo 41, Apartado D, fracción V, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 41.

(...)

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, **además de las que le determine la ley**, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

(...)

De este precepto legal, se establece que el Instituto Federal Electoral, además de las facultades que precisa, tendrá aquéllas que la ley fije.

En los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la ley fundamental, se protege el principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos que tienen a su cargo los servidores

⁸ Tesis de jurisprudencia P/J.30/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1515.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

públicos, a fin de que no atente contra la equidad de las campañas comiciales entre los partidos políticos, así como el mandato de que la propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún supuesto incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Lo anterior, hizo eco en el numeral 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual ordena que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la 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, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, y que son excepciones a lo anterior, las campañas de información de las autoridades electorales, las concernientes a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El párrafo cuarto de ese mismo precepto legal, autoriza al Instituto Federal Electoral para disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas previstas.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Otra excepción a la difusión de la propaganda gubernamental, se ubica en el artículo 228, párrafo 5, del propio código comicial federal, consistente en el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer, se difundan en los medios de comunicación social, los cuales no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional atinente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. También señala que en ningún caso, la difusión de esos informes podrá tener fines electorales, ni realizarse durante periodos electorales.

Por su parte, el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de cuidar que sus actividades se apeguen a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Asimismo, los numerales 118, párrafo 1, incisos a) y z), prevén:

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.

(...)

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

Lo expuesto, patentiza que contrariamente a lo manifestado por el recurrente, en el caso, no opera una reserva legal absoluta, porque el reformador permanente de la Constitución Federal, otorgó al Consejo General del Instituto Federal Electoral, las facultades que la ley determine; en este caso, el código electoral federal prevé como atribución expresa, el aprobar y expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones, como se trata, precisamente, de cuidar que la propaganda institucional y político electoral de los servidores públicos, no afecte los principios de imparcialidad y de equidad en las campañas comiciales.

De ahí, que si con motivo de la libre configuración legislativa conferida por la ley fundamental, el código comicial federal hace una remisión expresa a los reglamentos, incluso a los acuerdos generales que emita el Instituto Federal Electoral, este órgano podía determinar o precisar legalmente, la propaganda político-electoral que resulta conculcatoria de la Constitución General y de la ley, en los términos del artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, que dispone:

Artículo 2. Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

- a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;
- b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.
- c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;
- d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;
- e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;
- f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;
- g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y
- h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Como se advierte, en esta norma jurídica se establece la propaganda político electoral prohibida, los elementos que la configuran y los sujetos a quienes les resulta imputable.

Con la emisión de esta disposición jurídica no se atenta contra los principios de legalidad ni de reserva legal, pues tanto en la Carta Magna como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tutelan los principios de imparcialidad y equidad en las jornadas electorales, los cuales pueden verse afectados con la propaganda que difundan los servidores públicos entre otros, sólo que en dichas normatividades no se definieron los elementos componentes de la infracción de tales principios; por esta razón, fue necesario que el instituto comicial delimitara el contenido de esa propaganda político electoral, y precisara los sujetos a quienes se les puede imputar la vulneración a esos valores salvaguardados.

Lo anterior, significa que el artículo objeto de análisis vino a complementar o a coadyuvar con las prescripciones constitucionales y legales, y no va más allá de la reserva legal, si se toma en consideración que su creación tiene como finalidad el cumplimiento de las funciones del Instituto Federal Electoral, en este caso, garantizar el cumplimiento de dichas normatividades, y precisamente, para tal cometido se habilitaron las atribuciones reglamentarias a favor del órgano administrativo electoral.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

La emisión del dispositivo legal impugnado, tampoco atenta contra el principio de subordinación jerárquica, cuando sólo se limita a complementar la regulación de la propaganda político electoral y no comprende aspectos ajenos o distintos a los regulados en la norma fundamental y en la ley electoral.

I.3. Inconstitucionalidad del artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, expone que el artículo citado enfrenta los artículos 14, párrafo tercero, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El eje de la ruptura constitucional, según el recurrente, radica en que el numeral 347, párrafo 1, inciso d), de la ley electoral federal, prevé que existe infracción en materia comicial, cuando un servidor público difunda propaganda durante los procesos electorales, a través de cualquier medio de comunicación social; pero, no define qué debe entenderse por *cualquier medio de comunicación social*.

El inconforme expresa que esta imprecisión contraviene la norma fundamental, porque se deja a la atribución de la autoridad administrativa, la interpretación o determinación del alcance de tal cuestión, lo cual indica, genera incertidumbre

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

sobre los alcances y consecuencias de dicha infracción, por tratarse de un concepto vago y extensivo, del que el legislador no estableció límites o elementos.

Son infundadas las alegaciones, toda vez que no puede considerarse inconstitucional el precepto de una ley secundaria, por impreciso o por no definir algunos términos empleados en su contenido, al referirse a cuestiones que, en su caso, pueden ser objeto de interpretación y como consecuencia, suscitaría un problema de legalidad y no de inconstitucionalidad.

Se estima de esa manera, ya que de una lectura íntegra de la Carta Magna, se obtiene que ninguno de sus artículos prevén como exigencia para el legislador ordinario, establecer en cada uno de los ordenamientos secundarios, un catálogo que defina los vocablos o locuciones empleados; de modo que el sentido o alcance atribuido a cada una de las palabras o enunciados utilizados, será motivo de interpretación por los diferentes sistemas existentes.

Efectivamente, si bien, el principio de legalidad inmerso en las normas constitucionales que el impugnante estima inobservadas, exige la claridad en el texto de las leyes, para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, también es verdad que no condiciona su adecuación a la Carta Magna, al hecho de que se describa detalladamente el significado de los vocablos utilizados en su redacción, si se atiende que tal requisito haría imposible la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

función legislativa, pues la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, generando que no se pudiera cumplir de la manera oportuna requerida, con el propósito esencial del Estado, consistente en la regulación, y por consiguiente, en la armonización de las relaciones humanas.

Por el contrario, los artículos 94, párrafo séptimo, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, admiten la posibilidad de que en las leyes pueden existir imprecisiones u oscuridad, al establecer por un lado, que a través de la jurisprudencia emitida por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, se lleva a cabo la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales, locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Por otra parte, permiten que en la propia interpretación de las leyes, se recurra al reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder tanto en las discusiones como en las votaciones.

En este escenario, no procede determinar la inconstitucionalidad del artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la razón que expresa el apelante, esto es, por la falta del significado de *cualquier medio de comunicación social*, porque no constituye un requisito o condición exigible por la ley suprema, que de no cumplirse conduzca a su contrariedad.

Se cita como apoyo a lo antes considerado, la tesis de jurisprudencia, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR. Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean.⁹

⁹ Tesis 1ª./J.83/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional, Tomo XX, Octubre de 2004, pág. 170.

II. Omisión del estudio de los alegatos formulados por el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República.

Dicho funcionario atribuye una omisión a la responsable, porque aduce que en el auto en donde ordenó el emplazamiento, se indica la imputación de la presunta violación a lo previsto por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 4, párrafos 2 y 3; y 347, párrafo 1, incisos c), d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y con el 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos; sin embargo, sostiene que la responsable no estableció con precisión y claridad, los elementos de la propaganda que configuran la infracción, es decir, cuál de los supuestos del numeral 2 del reglamento citado, se actualizó en la especie, y en la resolución recurrida, al analizar las cuestiones de previo y especial pronunciamiento, se limitó a afirmar que sí se citaron las normas legales violadas y a transcribir en parte, el artículo 347 del código electoral federal.

Son inoperantes los argumentos, según se expone enseguida.

En la resolución recurrida, la responsable al respecto, determinó:

QUINTO. CUESTIONES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO. Que, respecto a lo referido en

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

los escritos presentados por el Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso, del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos; así como del Partido Acción Nacional precisan que se les emplazó por la supuesta realización de las conductas prohibidas previstas en el artículo 2 del Reglamento de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos. Sin embargo, dicha disposición establece ocho conductas distintas que implican una posible actualización de la sanción establecida en el diverso 347, párrafo 1, inciso d, del Código Electoral, por lo que se deja en total estado de indefensión, y en razón de ello, argumentar lo que a su derecho convenga para desvirtuar dichas imputaciones.

Sobre este particular se debe decir que contrario a lo sostenido por los denunciados en el Acuerdo de emplazamiento de fecha doce de abril del presente año, se motiva con claridad las conductas atribuibles y se señala lo siguiente: *"...por la presunta violación a lo dispuesto por el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 4, párrafo 2 y 3; y 347, párrafo 1, incisos c), d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos; los cuales prevén la prohibición de realizar promoción personalizada de los servidores públicos, así como la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, del Distrito Federal y sus delegaciones de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; así como una posible vulneración a los principios de libertad de Proceso Electoral, de sufragio e imparcialidad de los servidores públicos..."*

Lo anterior conlleva precisar que si se señalaron las violaciones a las que pudieran incurrir los denunciados respecto de los hechos materia de la presente queja, ya que se establecieron las conductas denunciadas, con fundamento en lo señalado en el artículo 347, párrafo 1, incisos c), d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual es del tenor siguiente:

(se transcribe)

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

En tales circunstancias, lo expresado por los denunciados no es motivo para referir que se les esté dejando en estado de indefensión, por lo expuesto anteriormente.

De lo anterior, se aprecia que el análisis efectuado por el resolutor fue con base en lo que hicieron valer el Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso, el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, y el Partido Acción Nacional.

Cabe establecer que del escrito presentado el quince de abril de este año, mediante el cual, el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, acudió a dar contestación a la denuncia formulada en su contra, no se obtiene que hubiera planteado la imprecisión que ahora manifiesta se contiene en el auto en donde se ordena el emplazamiento correspondiente.

En este estado de cosas, la determinación de la responsable cuestionada en el motivo de inconformidad objeto de estudio, no atiende a alegaciones formuladas por el recurrente, sino a lo expuesto desde otro ángulo por otros denunciados.

De modo, que si el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, no hizo valer en el procedimiento administrativo sancionador la imprecisión del supuesto de infracción que le fue imputado, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, en el presente medio de

impugnación no puede plantearlo como motivo de disenso, aun cuando en la resolución recurrida también se haya decidido sobre las conductas infractoras imputadas a dicho apelante, porque no debe soslayarse que la responsable determinó la responsabilidad de cada uno de los denunciados atendiendo los actos objeto de la queja y la causa de pedir de la misma, así como lo expuesto por cada uno de aquéllos en su defensa.

Por tanto, no procede analizar el fondo del agravio de que se trata, por referirse a cuestiones que el coordinador de referencia no expuso ante la autoridad responsable.

III. Medidas precautorias, y responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal, por el desplegado publicado en el diario *Reforma*, con motivo del aniversario de Petróleos Mexicanos.

Sobre estos aspectos, el **Partido Acción Nacional** pone en tela de juicio, el actuar desplegado por la responsable al resolver sobre las medidas precautorias solicitadas por el denunciante en el escrito de denuncia, y conceder parcialmente esas providencias cautelares, sobre la base de que la permanencia de los hechos denunciados podría generar una afectación al principio de equidad.

Tocante al desplegado atinente al aniversario de Petróleos Mexicanos, el partido político inconforme vierte manifestaciones con la finalidad de poner de relieve que no le resulta reprochable ninguna conducta al titular del Ejecutivo Federal, ya que sostiene, que en la publicación de dicho

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

desplegado no se utilizaron recursos públicos ni se afectó el principio de imparcialidad.

Los argumentos son inoperantes, en virtud de que en ellos se pretenden combatir cuestiones ajenas a la resolución recurrida.

Para acreditar lo anterior, es conveniente precisar que el Partido Revolucionario Institucional en el escrito de denuncia, solicitó que se decretaran las medidas precautorias con la finalidad de hacer cesar la difusión de las cartas suscritas por el Presidente de la República, dirigidas a los contribuyentes para agradecer el cumplimiento del pago de impuestos, también para que en lo sucesivo, el titular del Ejecutivo Federal se abstuviera de realizar propaganda personalizada.

En acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil doce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, concedió las providencias cautelares, en relación con el cese de la entrega de las cartas referidas, y las negó respecto de los actos futuros del Presidente de la República, de llevar a cabo promoción personalizada.

Dicho acuerdo fue impugnado por el Consejero Jurídico del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de un recurso de apelación, que se radicó y admitió por esta Sala Superior, con el número de expediente SUP-RAP-140/2012, y lo resolvió en sesión de nueve de abril de este año, en el sentido de confirmar tal proveído.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

De la resolución que se impugna a través de los presentes recursos, se advierte que no fue objeto de análisis lo atinente a las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, de ahí que no proceda su estudio.

Máxime que la determinación sobre la concesión o no de las medidas precautorias se rige por reglas diferentes a las aplicables para la decisión del fondo del asunto, porque en relación con las primeras debe atenderse a la apariencia del buen derecho, a fin de apreciar la existencia de una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo cual se realiza a través de un conocimiento periférico, orientado a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el juicio del que se trate.

Lo cual no ocurre en el caso del fondo del asunto, porque en este supuesto se debe resolver sobre la existencia fehaciente de las cuestiones discutidas, y no en relación a meras probabilidades.

En esas condiciones, la circunstancia de que en el caso se hubieran concedido las medidas cautelares solicitadas en la denuncia primigenia, la resolución atinente no sujeta o vincula a esta Sala Superior a resolver en el mismo sentido, por tratarse de decisiones con diverso propósito.

Por otra parte, de la propia resolución impugnada se aprecia que la autoridad responsable, por lo que atañe al desplegado difundido en el diario Reforma, por virtud del

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

aniversario de Petróleos Mexicanos, determinó se trata de propaganda gubernamental en donde se consignó el nombre del Presidente de la República y los logros de dicho organismo descentralizado; sin embargo, eximió de responsabilidad a dicho presidente, porque la responsable indicó, que no tuvo injerencia en la contratación de la difusión del desplegado, y sólo resultó imputable a funcionarios de Petróleos Mexicanos.

Con estas exposiciones, se demuestra que en los agravios se discuten aspectos no establecidos en la resolución analizada a través de las presentes apelaciones, ya que en la resolución se eximió de responsabilidad al titular del Ejecutivo Federal por la publicación del desplegado en el diario Reforma.

En estas circunstancias, es improcedente el análisis de los argumentos de mérito, por controvertir cuestiones que no se ventilaron en la resolución apelada.

IV. Infracción por promoción personalizada con el uso de recursos públicos.

La autoridad responsable consideró la actualización de la violación de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, así como de los artículos 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, porque desde su óptica, a través de la carta de catorce de marzo de dos mil doce, enviada a los

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

contribuyentes, se realizó la promoción personalizada del Presidente de la República con recursos públicos.

El Partido Acción Nacional, el Coordinador de Estrategia y Mensaje de la Oficina de la Presidencia de la República, y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, ponen en duda la determinación del órgano responsable, respecto de esta infracción.

El **ente político** sostiene que de la carta enviada a los contribuyentes, se aprecia que no se realiza promoción personalizada del Presidente de la República ni está orientada a influir en la equidad de la contienda electoral, en tanto que dicho servidor público no contienda en algún cargo de elección popular, no se hace referencia a ningún candidato ni partido político, para posicionarlos en las preferencias comiciales, tampoco existe alguna causa patentizadora de la intención de beneficiarse con la difusión de la misiva.

Estima que la carta tiene fines informativos sobre la conveniencia de que los contribuyentes sigan cumpliendo sus obligaciones fiscales, y que no es una difusión de los logros del gobierno federal, ni de propaganda político electoral, por lo cual, señala, que no impacta en la equidad imperante en la etapa comicial.

Expresa que no se acredita que con la difusión de la carta aludida, se viole el principio de libertad de voto, o que con el fomento de la cultura contributiva y del cumplimiento voluntario

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

y oportuno de las obligaciones fiscales, se haya presionado al electorado, atentando contra lo previsto por el artículo 4º, párrafos 2 y 3, en relación con el numeral 347, párrafo 1, inciso f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Plantea que el consejo resolutor, por un lado, admite la demostración de que el Servicio de Administración Tributaria fue quien intervino en la elaboración y distribución de las misivas, y que esa responsabilidad debe asumirse por el jefe de dicha administración; por otra parte, señaló que dichos documentos rebasaron los límites de la propaganda gubernamental, por lo cual, imputó responsabilidad al Presidente de la República, al mencionar logros de su administración, sin precisar cuáles.

Manifiesta que el envío de la misiva a los contribuyentes, fue en cumplimiento del deber que tiene el Sistema de Administración Tributaria de incentivar el pago de contribuciones, a través de una felicitación hecha a las personas que cubrieron tal pago, y no efectuar alguna propaganda; los logros a que se refiere la responsable, son las razones sustentantes de la solicitud enviada por el titular del Ejecutivo Federal, a fin de que los contribuyentes cumplan cabalmente las cargas tributarias, actuando dentro del marco de los artículos 6º de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente; 20 y 7º, fracción XIII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Señala que la inserción de la leyenda concerniente a los programas de desarrollo social, prevista en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, atiende al carácter institucional del mensaje, conforme al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ante ello, no existe ningún elemento evidenciador de que el documento incida al proceso comicial.

Menciona que el mandato de este último artículo, no se traduce en una prohibición absoluta de insertar imágenes o identificar a servidores públicos, y de estimarlo de esa manera, se enfrentaría al artículo 6º de la propia Carta Magna, que consagra el derecho de los ciudadanos de conocer a sus autoridades y recibir información sobre sus obligaciones fiscales. Por esto, precisa que las frases contenidas en la carta, no significan la solicitud del voto a favor o en contra de determinado ente político o candidato, y no se evidencia la intención de influir en el ánimo del electorado o que el servidor público referido aspire a obtener un cargo de elección popular.

Precisa que las pruebas allegadas al procedimiento administrativo sancionador, no acreditan que el envío de las cartas vulnere los principios de equidad electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos; además, de haberse probado que los hechos denunciados son inimputables al Presidente de la República y no constituyen propaganda personalizada del mismo.

Refiere que las cartas tienen un contenido de orientación social, que no se traduce en la promoción personalizada del

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Presidente de la República, y sus características, formato institucional y recursos utilizados para su organización, estuvieron a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, el **Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República** formula alegaciones orientadas a revelar que para la responsable bastó el hecho de que en la carta se incluyera el nombre del titular del Ejecutivo Federal, para considerar que se trata de propaganda personalizada, lo cual, indica dicho impugnante, es insuficiente, porque además se requiere la existencia de dicha propaganda.

Aduce que el consejo resolutor se excede en sus atribuciones, ya que bajo su óptica, la difusión innecesaria del nombre del servidor público referido en la misiva, implica la conculcación a la ley electoral, lo cual no acontece a contrario sensu, es decir, cuando esta inserción es necesaria.

Sostiene que la responsable omite precisar los criterios por los cuales era innecesaria la inserción del nombre del Presidente de la República, por ende, carece de motivación.

Expresa que dicha autoridad incorporó a la norma legal, un elemento ajeno, en virtud de que da por hecho que cualquier inserción del nombre de un servidor público, es per se violatoria del artículo 134 constitucional, lo cual es ilegal, porque no se prevé la prohibición absoluta de insertar imágenes e identificar a servidores públicos, y de considerarlo así, se enfrentaría el derecho a la información protegido en el artículo 6º de la propia

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Ley Fundamental, consistente en el derecho de los ciudadanos de conocer a sus autoridades y de recibir información sobre sus obligaciones fiscales.

Por esa causa, sostiene la inaplicación del artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, ya que además, de que la responsable omite precisar en cuál de los incisos se coloca la conducta imputada al recurrente, no dispone una proscripción absoluta y no puede dársele una interpretación extensiva, en acatamiento al principio de supremacía legal.

Precisa que las manifestaciones hechas en la misiva no son atribuibles al jefe del Poder Ejecutivo Federal, ya que se emplea un lenguaje impersonal cuyo alcance no es promocionar a algún servidor público, y no se expresaron en primera persona.

El Jefe del Sistema de Administración Tributaria sostiene, esencialmente, que la carta de mérito es de índole informativo y de orientación tributaria, en tanto que su cometido fue incentivar el pago de impuestos, agradeciendo a los contribuyentes el cumplimiento de este deber, a quienes además, se les da a conocer el destino de sus impuestos, fomentando de esta manera una cultura contributiva en aras de propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno de tal deber fiscal.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Indica que para lograr ese objetivo, las cartas fueron suscritas por el titular del Ejecutivo Federal, se asentó su envío desde el escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el grado jerárquico y el reconocimiento de los ciudadanos al titular del Ejecutivo Federal, conllevan un efecto alentador de la cultura tributaria y aumentan el impacto positivo de la misma, es decir, atiende a la importancia que la Presidencia de la República reviste en la Administración Pública Federal.

Expone que la difusión de las cartas no responde a una labor de propaganda gubernamental, sino a una comunicación directa entre el gobernante y el gobernado, enmarcada dentro del artículo 6º constitucional. Además, de ser un ejercicio desarrollado dentro de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, ya que en años anteriores y fuera de cualquier periodo electoral han sido enviadas cartas con contenido similar. En estos documentos no se mencionan datos relacionados con logros de la Presidencia de la República, y su remisión se efectuó antes de que empezaran las campañas electorales.

Por tanto, estima que la aplicación de los recursos públicos fue con el objeto de difundir la cultura contributiva y no la promoción personalizada de algún servidor público.

Son fundadas las argumentaciones, porque el contexto de la carta objeto de la denuncia, pone de relieve que su contenido es informativo, en tanto que su finalidad fue estimular a los ciudadanos a seguir cumpliendo sus obligaciones tributarias, y

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

no se aprecia la intención de difundir promoción personalizada del Presidente de la República.

Se estima de esa manera, en virtud de que el artículo 134, en sus párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, las siguientes obligaciones:

A. aplicar los recursos públicos con imparcialidad, de modo que no influya en la equidad de la competencia entre los partidos políticos (principio de imparcialidad).

B. la propaganda que difundan por cualquier medio de comunicación social, sea de naturaleza institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social.

C. no incluir en dicha propaganda, nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

En este sentido, la propaganda que se transmita debe abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e inclusive, emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

Asimismo, el artículo 2º del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, prevé que se considerará propaganda político electoral contraria a la ley, la contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o de sus servidores públicos, a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los siguientes elementos.

a) Nombre, fotografía, silueta, imagen o voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma.

b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) Mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, tercero o partido político, aspirante, precandidato o candidato.

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato, a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero.

e) El señalamiento de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares.

f) Cualquier otro contenido tendiente a promover la imagen personal de algún servidor público.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

g) Cualquier mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Por su parte, el artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determina que constituyen infracciones al código, por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes la Unión, de los locales, órganos de gobierno municipales, del Distrito Federal, órganos autónomos, y de algún otro ente público; la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución, durante los procesos electorales, es decir, por el incumplimiento del principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos.

De lo anterior, es posible advertir que para tener por acreditada alguna irregularidad derivada de la inobservancia de los preceptos legales referidos, se debe ponderar si la difusión del promocional denunciado conlleva de manera explícita o implícita la promoción personalizada de un servidor público, para verificar si existe la posibilidad racional de traducirse en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales, y que ello se hubiere llevado a cabo mediante la utilización de recursos públicos.

Esta Sala Superior ha establecido que se puede configurar una violación en materia político electoral, esto es, a

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando un funcionario público u órgano de gobierno federal, local o municipal, directamente o a través de terceros, difundan la imagen o voz de los propios servidores, con base en los actos realizados en ejercicio de la función pública que desempeñan.

Es conveniente enfatizar, que la disposición constitucional en cita, no tiene por objeto impedir a los funcionarios públicos, lleven a cabo los actos inherentes al ejercicio de sus funciones, menos restringir que sigan con la agenda pública asignada, siempre y cuando no violenten las normas atinentes, ya que ello podría atentar contra el desarrollo correcto de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

En efecto, la función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno; de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente, que con ese actuar no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional y legal, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos (electorales), ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios que rigen los procesos comiciales, básicamente los de equidad e igualdad que se tratan de proteger con estas normas.

Lo anterior, se confirma con las argumentaciones esgrimidas en la iniciativa de reforma de distintas disposiciones de la Carta Magna, entre ellas, la adición al artículo 134 de dicha Ley Fundamental, de treinta y uno de agosto de dos mil siete, de la cual se lee:

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.

En concordancia con lo anterior, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, en el dictamen del Proyecto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresaron:

En una nueva Base III del Artículo 41 quedan establecidas las normas constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

[...]

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

De la transcripción anterior destaca el hecho de que la cámara revisora del proyecto de reformas, es enfática en el señalamiento de que en la ley se determinarán las sanciones a quienes infrinjan las normas constitucionales vinculadas al nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

Como claramente se puede advertir, el objetivo de la prohibición constitucional, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

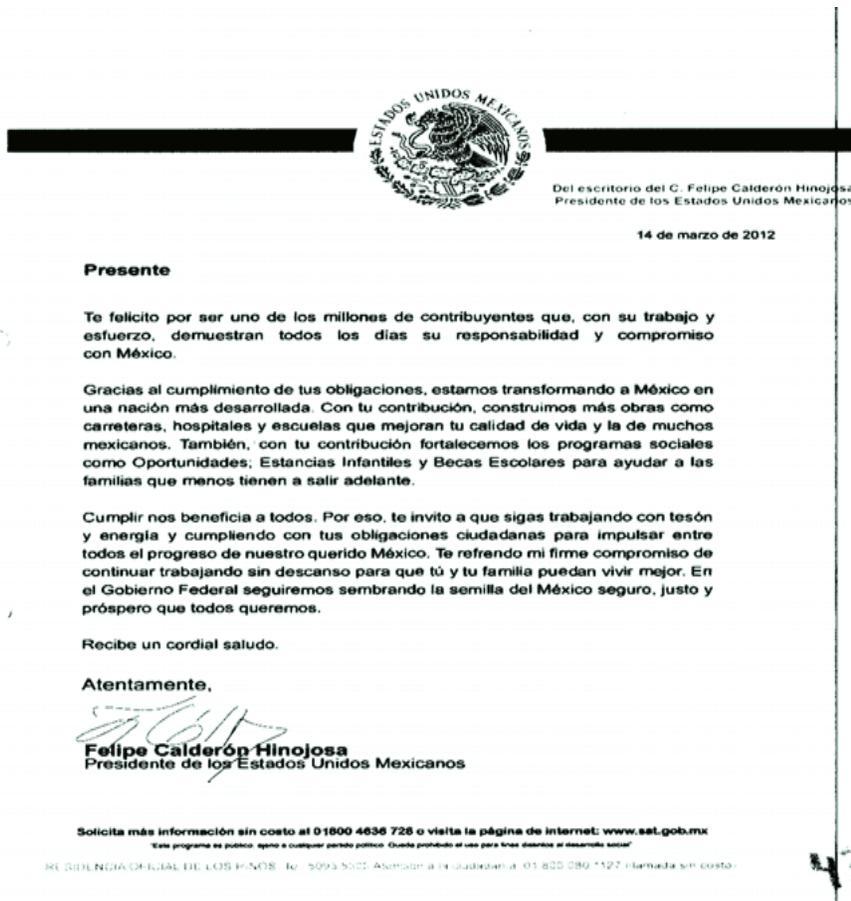
implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, en aras de preservar los principios de equidad e imparcialidad rectores en materia electoral.

Por tanto, para determinar la infracción a esa proscripción se debe atender íntegramente el contexto del acto denunciado, es decir, no establecerse teniendo en cuenta el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz, etcétera, para concluir que se está promocionando a un servidor público, sino combinando tales elementos con el contenido del acto de que se trate, para advertir si realmente el propósito primordial, fue la difusión de este tipo de propaganda.

Según se ve, la finalidad primordial del discurso de los recurrentes es persuadir de que a través de la carta cuestionada se difundió información tributaria, en cumplimiento al deber legal que el Servicio de Administración Pública tiene de realizar campañas fomentar en la ciudadanía la cultura contributiva, y no promocionar al Presidente de la República.

Para definir sobre la pretensión de los inconformes, se requiere reproducir el contenido de la carta objeto de la litis, que es el siguiente:

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.



Los componentes de dicho documento son:

1. El uso de un formato institucional, en donde se encuentra impreso el escudo nacional.
2. La leyenda:
Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
3. La fecha: 14 de marzo de 2012.
4. Una felicitación personalizada a los contribuyentes que con su trabajo y esfuerzo, demuestran a diario su responsabilidad y compromiso con México.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

5. El señalamiento individualizado de que gracias al cumplimiento de las obligaciones fiscales, están transformando a México en una nación más desarrollada, porque con las contribuciones se construyen carreteras, hospitales y escuelas que mejoran la calidad de vida de los mexicanos; se fortalecen los programas sociales, como oportunidades, estancias infantiles y becas escolares para ayudar a las familias que menos tienen.

6. Una invitación particular continuar cumpliendo con la obligación ciudadana, para impulsar el progreso del país.

7. La confirmación del deber de seguir trabajando, a fin de que las familias del país alcancen un mejor nivel de vida.

8. La mención del compromiso del Gobierno Federal de pugnar por un México seguro, justo y próspero.

9. El envío de un saludo.

10. El nombre de Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y una firma facsímil.

11. La anotación de que: Solicita más información sin costo al 01800 4636 728 o visita la página de internet: www.sat.gob.mx.

12. La leyenda: Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.

13. La mención: Residencia oficial de los Pinos. Tel. 5093 5300 Atención a la ciudadanía: 01 800 080 1127 (llamada sin costo).

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

El acotamiento de estos elementos arroja cuatro vertientes, que son:

A. Una felicitación individual a cada una de las personas a las que se dirigió, por haber cubierto las contribuciones.

B. La indicación de los servicios públicos en que se aplican dichos pagos, así como los programas sociales que se ven fortalecidos con los mismos.

C. Una exhortación o invitación para que los ciudadanos continúen cumpliendo voluntariamente con la obligación tributaria.

D. La confirmación del compromiso del Presidente de la República de seguir trabajando para lograr un mejor nivel de vida.

Estas vertientes tienden a motivar al destinatario que lleva a cabo puntual y voluntariamente el pago de las contribuciones, a través de una manifestación del Titular del Ejecutivo Federal de estar complacido con el cumplimiento de sus cargas fiscales.

A partir de ello, la información de los servicios a que se destinan las contribuciones y de los programas que se benefician con las mismas sigue la propia línea, porque con esta precisión se hace del conocimiento de los destinatarios que dichos pagos se aplican para el bienestar de la sociedad; esto es, se les comunica el destino final de los mismos.

Así, es válido establecer que la invitación para seguir cumpliendo en la forma que venían haciéndolo, persigue la finalidad de incentivar el pago de las contribuciones.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

La reiteración del Presidente de la República de su compromiso de trabajar para lograr un mejor nivel de vida de los mexicanos, se traduce en un elemento más para motivar el cumplimiento de la obligación tributaria, ya que con ello se evidencia que a la par de este cumplimiento, él sigue firme en su deber de seguir luchando por el bienestar de los ciudadanos.

Con esto, es válido deducir que en ninguna de las partes o elementos conformantes de la misiva se difundieron logros del jefe del Ejecutivo Federal con el propósito de promocionar su imagen, pues no se aprecia el señalamiento de que el servidor público hubiera conseguido, alcanzado o logrado la realización de alguna obra, programa social, etcétera a través del ejercicio de sus funciones.

Lo anterior, en virtud de que el eje del contexto de la misiva, es agradecer y motivar al contribuyente para el pago de impuestos.

En estas condiciones, contrariamente a lo sostenido por la responsable en el documento objeto de análisis, no se realiza la promoción personalizada del Presidente de la República.

Sin que deba llegarse a una conclusión diversa, por el hecho de que en la carta se hayan incluido elementos atinentes al servidor público, como su nombre, firma, un formato institucional, etcétera, ya que éstos se deben atender en conjunto con el contenido del documento a fin de determinar el objetivo real de su elaboración y difusión.

Consecuentemente, procede revocar la resolución impugnada en la materia de la revisión, esto es, desde la exacta

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

dimensión a la carta materia de la litis, y como resultó sin contenido transgresor de las normas constitucionales y legales, torna innecesario el estudio de los restantes agravios en donde se cuestiona la modalidad del Servicio Postal Mexicano; la responsabilidad de los sujetos denunciados, así como la vista que se dio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, y al Titular del Órgano Interno del Control en la Oficina de la Presidencia de la República.

Esto, porque con la revocación de la decisión principal en cuanto a la naturaleza de la carta, también queda sin efecto la determinación de la responsabilidad atribuida al Presidente de la República, al Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, y al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, así como las vistas ordenadas.

Asimismo, la naturaleza del Servicio Postal Mexicano es irrelevante, ya que si fue calificada legal, la emisión de la carta, como consecuencia, el medio utilizado para su difusión resulta irrelevante.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se acumulan los recursos de apelación SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012, y SUP-RAP-234/2012, al medio de impugnación SUP-RAP-196/2012. Por tanto, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los recursos de apelación acumulados.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

SEGUNDO. En la materia de la impugnación, se revoca la resolución SCG/PE/PRI/CG/234/2012, emitida el dieciocho de abril de dos mil doce, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/078/PEF/155/2012.

Notifíquese; personalmente a los recurrentes en el domicilio señalado en autos para tal efecto; por correo electrónico a la autoridad responsable en las cuentas que están reconocidas en el acuerdo admisorio, y por estrados a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28, 29 y 48, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido.

Así, por mayoría de seis votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván, quien formuló voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN ACUMULADOS RADICADOS EN LOS EXPEDIENTES IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES

**SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012
Y SUP-RAP-234/2012.**

Por no coincidir con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, consistente en revocar la resolución identificada con la clave 234/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que en mi concepto debe ser confirmada, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

En la resolución revocada por la mayoría, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró fundado el procedimiento especial sancionador instaurado en contra del Presidente de la República, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, por la difusión de propaganda gubernamental personalizada.

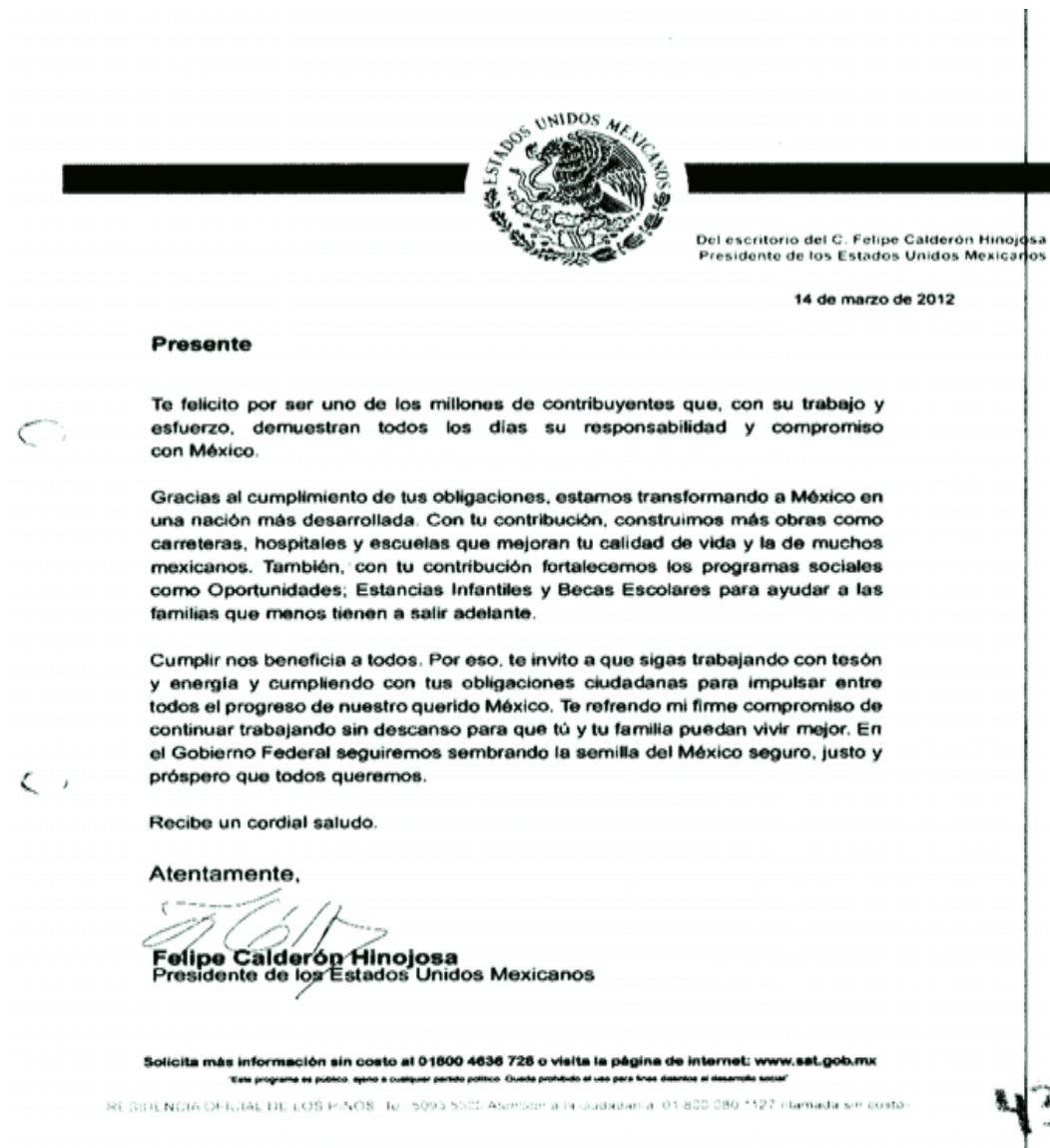
Cabe advertir que el procedimiento sancionador se inició con motivo de la denuncia hecha por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la difusión de una carta signada por el Presidente de la República, en la cual agradeció a los ciudadanos haber cumplido sus obligaciones tributarias.

Cabe precisar que en autos quedó acreditado que el documento fue enviado por correo postal al domicilio de los contribuyentes, en el periodo denominado de “intercampaña”, entre el veintitrés y el veintinueve de marzo de dos mil doce; el

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

mismo agradecimiento a los ciudadanos fue enviado por correo electrónico, del catorce al diecisiete de marzo de dos mil doce.

Con efectos fundamentalmente ilustrativos, a continuación se reproduce la imagen de la carta de referencia:



Contrariamente a lo sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, considero que la difusión del mensaje firmado por el Presidente de la República, en la que se hace alusión, de manera destacada y evidente, a

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

diversos obras llevadas a cabo por el Gobierno federal, así como a programas sociales del propio Gobierno federal, “para ayudar a las familias que menos tienen”.

A juicio del suscrito, la difusión del aludido mensaje del Presidente de la República, precisamente en la etapa conocida como “intercampaña”, es violatoria de la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es al tenor siguiente:

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. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De la lectura de la carta, objeto de denuncia, se pueden advertir los siguientes elementos:

- En la parte superior, centrado, se aprecia el Escudo oficial de los Estados Unidos Mexicanos; al margen superior derecho el texto siguiente: *Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*; al margen superior derecho la fecha de emisión, catorce de marzo de dos mil doce, y al margen superior izquierdo la palabra “Presente”.
- En el primer párrafo, se advierte una felicitación a los contribuyentes responsables y comprometidos.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- El segundo párrafo contiene un agradecimiento al cumplimiento de las obligaciones fiscales, informando que con esas contribuciones se construyeron obras públicas como carreteras, hospitales y escuelas “que mejoran tu calidad de vida y la de muchos mexicanos”; asimismo, se afirma que con esas contribuciones se implementan programas de apoyo social, como Oportunidades, Estancias Infantiles y Becas Escolares, “para ayudar a las familias que menos tienen”.

- Una invitación a los contribuyentes, para seguir trabajando y cumpliendo sus obligaciones fiscales; asimismo, el Presidente de la República refrenda su compromiso de continuar trabajando para las familias mexicanas.

- En la parte final de la carta de agradecimiento a los contribuyentes, se lee la palabra atentamente y se aprecia la firma y nombre del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- En el texto se advierten frases como "*Cumplir nos beneficia a todos*"; "*que mejoran tu calidad de vida y la de muchos mexicanos*"; "*vivir mejor*"; "*para ayudar a las familias que menos tienen*", y "*En el Gobierno Federal seguiremos sembrando la semilla del México, seguro, justo y próspero que todos queremos*".

- Al final, se observa la leyenda: *Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.*

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- Al margen inferior aparece un teléfono y la página oficial del Servicio de Administración Tributaria para solicitar mayor información.
- En la parte final, aparece la leyenda *RESIDENCIA OFICIAL DE LOS PINOS*.

En estas circunstancias, a juicio del suscrito, es evidente que no asiste la razón a los recurrentes, al aducir que mediante la carta que motivó la controversia se difundió información tributaria, en cumplimiento del deber que el Servicio de Administración Tributaria tiene para hacer campañas, con la finalidad de fomentar en la ciudadanía la cultura contributiva y no para promover la imagen del Presidente de la República.

En este orden de ideas, para el suscrito, es evidente que la autoridad responsable actuó conforme a Derecho, al dictar la resolución impugnada, toda vez que, en esencia, determinó lo siguiente:

Del contenido de la carta en comento, esta autoridad considera que se trata de propaganda gubernamental, en razón de que del contenido de la misma se advierte que se encuentra signada por el Ejecutivo Federal con su nombre, quien se ostenta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con el escudo nacional y un elemento importante es que en la misma se informa a los ciudadanos acerca de sus obligaciones fiscales, pero no sólo eso, sino que también se promueven las obras logradas en la administración actual del Presidente de la República, lo que le da a la misma el carácter de propaganda gubernamental.

...

Al respecto, para el caso que nos ocupa se observa que en la carta denunciada se advierten en forma evidente elementos por los que el Presidente de la República promueve los logros de su administración, los cuales relaciona con el cumplimiento

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

de las obligaciones de los contribuyentes, lo que quiere decir que estamos ante la presencia de propaganda gubernamental, pues de la misma se observa que contiene diversos elementos que la identifican como proveniente de la residencia oficial de los pinos, de igual manera, se advierte que la misma es remitida por el Presidente de la República a los ciudadanos, en la que aparece el nombre de dicho servidor público, entre otros elementos, a través de la cual se informa a los ciudadanos en general de los logros obtenidos por dicha dependencia, que en concreto se refiere a construir más obras, carreteras, hospitales y escuelas para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y, que se fortalecen los programas sociales como Oportunidades, Estancias Infantiles y Becas Escolares, para ayudar a las familias que menos tienen, con lo que se observa un señalamiento de los logros obtenidos por el actual gobierno federal.

Una vez que hemos determinado que nos encontramos ante el caso de una propaganda gubernamental, debe señalar que en los requerimientos y en las contestaciones a los emplazamientos correspondiente formulados a los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria, reconocen su participación en el envío de las cartas a los ciudadanos, aclarando que la misma ha tenido la intención de incentivar el pago voluntario de impuestos, por lo que considera que se trata de propaganda institucional de carácter informativo que no tiene fines de promoción personalizada, al respecto, debe aclararse que la propaganda gubernamental debe sujetarse a los límites constitucionales y legales en su difusión, como es el supuesto de que **en ningún caso** podrá realizarse propaganda personalizada hacia un servidor público, siendo que esta autoridad advierte que la carta denunciada no se concretó a simplemente agradecer al contribuyente el pago de sus impuestos, sino que vincula logros obtenidos durante el actual periodo presidencial y se suscribe la misma con el nombre del Presidente de la República, haciendo uso de eslogans de diversos programas del gobierno federal, como "Cumplir nos beneficia a todos", "vivir mejor" y "En el Gobierno Federal seguiremos sembrando la semilla del México, seguro, justo y próspero que todos queremos".

Lo anterior, cobra relevancia, en razón de que esta autoridad considera que el hecho de incorporar el nombre del Presidente de la República, en dicha propaganda no era un elemento necesario para informar e invitar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones fiscales, es decir, se observa un elemento adicional al meramente informativo en la carta denunciada, mismo que sí hubiera sido omitido, perfectamente se cumplía con el aspecto informativo de dicha propaganda.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

Por lo anterior, este órgano electoral, considera que para la distribución de la carta denunciada se utilizaron recursos públicos, lo que a consideración de esta autoridad actualiza lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de nuestra Carta Magna, así como el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos, por parte de un órgano de la Administración Pública Federal, para efecto de no solamente incentivar las contribuciones fiscales de los ciudadanos, sino de difundir los logros de su actual administración, afectando así la equidad en la contienda electoral ante la confusión o influencia hacia algún partido o candidato, ya sea en forma positiva o negativa, debido a que se advierte que un órgano de la administración pública no se ajustó a la necesidad de la total imparcialidad que debe mostrar dentro de los procesos electorales, para efecto de no afectar la equidad en la competencia electoral al haber realizado la promoción personalizada del Presidente de la República, publicando su nombre en forma innecesaria en una carta que bien pudo haberse limitado a informar sobre la conveniencia de pagar impuestos para fines meramente informativos, sin elementos de propaganda personalizada de ningún servidor público, por lo tanto, este órgano electoral considera que la mencionada publicación sí influye en la competencia electoral.

...

De la anterior transcripción se advierte que la autoridad responsable consideró lo siguiente:

- Se advierte que se trata de propaganda gubernamental, porque la carta está signada por Felipe Calderón Hinojosa, como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; contiene el escudo nacional; se informa a los ciudadanos acerca de sus obligaciones fiscales y se promueven diversas obras logradas en la administración actual del Presidente de la República. Además, para su distribución, se utilizaron recursos públicos

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

- Se advierten, en forma evidente, elementos suficientes para concluir que el Presidente de la República promueve los logros de su administración, los cuales relaciona con el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

- Se agradece el pago de las contribuciones, las cuales se emplean para construir más obras públicas, como carreteras, hospitales y escuelas, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y para fortalecer los programas de apoyo social, como “Oportunidades”, “Estancias Infantiles” y “Becas Escolares”, “para ayudar a las familias que menos tienen”.

- La difusión de las cartas implica la difusión de propaganda gubernamental con de promoción personalizada del Presidente de la República, toda vez que no se concretó simplemente a agradecer a los contribuyentes el pago de sus impuestos, sino que se vinculó este cumplimiento a los logros obtenidos durante el actual periodo presidencial.

- Se hace uso de frases que identifican diversos programas del gobierno federal, como "Cumplir nos beneficia a todos", "vivir mejor" y "En el Gobierno Federal seguiremos sembrando la semilla del México, seguro, justo y próspero que todos queremos".

- La incorporación del nombre del Presidente de la República, en la analizada propaganda gubernamental, no era elemento indispensable para informar e invitar a la ciudadanía a cumplir con obligaciones fiscales.

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos denunciados, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que se debía tomar en consideración lo manifestado por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, quien reconoció que contrató con el Servicio Postal Mexicano, para que se hiciera el envío de las cartas a los ciudadanos.

Por otrasu parte, también es importante lo aducido por la Consejería Jurídica y la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, ambas de la Presidencia de la República, en el sentido de que la carta fue preparada en forma conjunta con el Servicio de Administración Tributaria.

Asimismo, en la resolución impugnada se concluyó que al ser una carta con la leyenda: *Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, además de contener la firma del Presidente de la República, elaborada por la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, resultaba evidente concluir que el Presidente de la República conoció de la difusión del mensaje.

Como consecuencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que el Presidente de la República, el Jefe de Servicio de Administración Tributaria y el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, son responsables de infringir lo dispuesto en el artículo el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con lo previsto en los numerales 347, párrafo 1,

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

incisos d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, por la difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada.

Al respecto considero, que del análisis de la carta de referencia se puede advertir que efectivamente se trata de propaganda gubernamental, que al contener el nombre y firma del Presidente de la República y hacer alusión a diversas obras públicas, así como a programas gubernamentales de apoyo social, es violatoria de lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde mi perspectiva, al enviar la misiva objeto de denuncia a los ciudadanos, se acredita la responsabilidad del Presidente de la República, así como del Jefe de Servicio de Administración Tributaria y del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, por lo cual considero que la resolución emitida por la autoridad responsable esta apegada a Derecho y que, en consecuencia, lo procedente es confirmarla en sus términos.

Finalmente debo exponer que la controversia, tanto del procedimiento especial sancionador como del recurso de apelación que se resuelve, se centra en la aplicación del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no del párrafo séptimo del aludido

SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS.

precepto constitucional, motivo por el cual, para el suscrito, resulta evidente la intrascendencia de aducir, como hace la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, que el Presidente de la República no contendía como candidato por algún cargo de elección popular, ni se hizo referencia a algún candidato o partido político, “*para posicionarlos en las preferencias comiciales*”.

Por lo expuesto y fundado emito este **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA