

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-345/2012 y ACUMULADOS.

RECURRENTES: MANUEL PÉREZ CÁRDENAS, EN SU CARÁCTER DE VOCAL EJECUTIVO DEL FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE) Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: IVÁN IGNACIO MORENO MUÑOZ y VÍCTOR MANUEL ZORRILLA RUIZ.

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

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-345/2012**, **SUP-RAP-346/2012**, **SUP-RAP-347/2012**, **SUP-RAP-348/2012**, **SUP-RAP-349/2012** y **SUP-RAP-352/2012**, interpuestos por Manuel Pérez Cárdenas, en su carácter de Vocal Ejecutivo; Carlos Alberto Sánchez Sánchez, como Jefe de Servicios de

Promoción Crediticia; José Alberto Sánchez Mondragón, como Jefe del Departamento de Promoción de Crédito; Elías Saad Gánem, como Subdirector de Crédito, todos ellos, del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en adelante FOVISSSTE; así como Miguel Alessio Robles, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y representante legal del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; y Roberto Mourey Romero, como Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la oficina de la Presidencia de la República, a fin de controvertir del Consejo General del Instituto Federal Electoral la resolución **CG358/2012**, en la que se resolvió, entre otras cuestiones, declarar fundado el procedimiento especial sancionador instaurado en contra de los recurrentes, por la transgresión a la normativa federal electoral, con motivo de la difusión de una carta que fue considerada como propaganda gubernamental y en la que se llevó a cabo promoción personalizada del ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los apelantes hacen en sus demandas, así como de las constancias que obran en autos, se obtiene lo siguiente:

a) Procedimiento especial sancionador. El diecinueve de abril de dos mil doce, el senador Pablo Gómez Álvarez, Consejero del Poder Legislativo de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, denunció diversos hechos que en su opinión podrían constituir infracciones a la normativa electoral, con motivo de la distribución de una carta fechada el doce de marzo de este año, del escritorio del ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual según el denunciante, promociona logros de un órgano desconcentrado del gobierno (FOVISSSTE) como propios, haciendo promoción personalizada al incluir su nombre en dicha propaganda.

b) Resolución impugnada. El treinta y uno de mayo del año en curso, la autoridad responsable decidió declarar fundado el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PGA/CG/132/PEF/209/2012, en los siguientes términos:

PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador instaurado en contra de los servidores públicos que habrán de ser detallados a continuación, respecto de la supuesta distribución de propaganda gubernamental una vez iniciadas las campañas electorales federales en curso, a saber:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.
- c) Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República.

d) Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

e) Subdirector de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

f) Jefe de Servicios de Promoción Crediticia del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

g) Jefe del Departamento de Promoción de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SEGUNDO. Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra de los servidores públicos que habrán de ser detallados a continuación, respecto de la supuesta realización de actos de promoción personalizada de un servidor público, a saber:

a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República.

c) Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

d) Subdirector de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

e) Jefe de Servicios de Promoción Crediticia del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

f) Jefe del Departamento de Promoción de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo anterior, en términos del Considerando NOVENO de esta resolución.

TERCERO. Se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en

contra de los servidores públicos que habrán de ser detallados a continuación, respecto de la transgresión al principio de imparcialidad de los servidores públicos, a saber:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República.
- c) Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- d) Subdirector de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- e) Jefe de Servicios de Promoción Crediticia del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- f) Jefe del Departamento de Promoción de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo anterior, en términos del Considerando DÉCIMO de esta resolución.

CUARTO. Se declara **infundado** el Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra de los servidores públicos que habrán de ser detallados a continuación, respecto de la supuesta transgresión a los principios de libertad de Proceso Electoral y de sufragio, a saber:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.
- c) Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República.
- d) Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- e) Subdirector de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

f) Jefe de Servicios de Promoción Crediticia del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

g) Jefe del Departamento de Promoción de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo anterior, en términos del Considerando DÉCIMO de esta Resolución.

QUINTO. Se declara infundado el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del C. Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, por la supuesta transgresión a los párrafos 7 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de los Considerandos NOVENO Y DÉCIMO de esta Resolución.

SEXTO. Dese vista con copia certificada de las presentes actuaciones, así como con esta Resolución, a los CC. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Titular del Órgano Interno de Control del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para los efectos precisados en el Considerando DECIMOSEGUNDO de este fallo.

SÉPTIMO. 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 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.

OCTAVO. Notifíquese la presente resolución en términos de ley.

Resolución que le fue notificada a los impugnantes el diecinueve y veinte de junio del presente año.

II. Recursos de apelación. Mediante escritos presentados el veintidós y veintitrés de junio del año en curso, Manuel Pérez Cárdenas, en su carácter de Vocal Ejecutivo; Carlos Alberto Sánchez Sánchez, como Jefe de Servicios de Promoción Crediticia; José Alberto Sánchez Mondragón, como Jefe del Departamento de Promoción de Crédito; Elías Saad Gánem, como Subdirector de Crédito, todos ellos, del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en adelante FOVISSSTE; así como Miguel Alessio Robles, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y representante legal del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; y Roberto Mourey Romero, como Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la oficina de la Presidencia de la República, interpusieron los presentes recursos de apelación a fin de controvertir la resolución identificada en el punto anterior.

III. Trámite y remisión de los expedientes. Por oficios SCG-5603/2012, SCG-5604/2012, SCG-5605/2012, SCG-5606/2012, SCG-6109/2012, todos de veintisiete de junio de dos mil doce, y SCG-6118/2012 del veintiocho siguiente, recibidos en esas mismas fechas, respectivamente, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió los expedientes integrados con motivo de los recursos de apelación

interpuestos por los servidores públicos antes citados, en los cuales obran, entre otros documentos, el original del escrito impugnativo y los informes circunstanciados respectivos.

IV. Turno a ponencia. Recibidas en esta Sala Superior las constancias respectivas, por acuerdos de veintisiete y veintiocho de junio del presente año, el Magistrado Presidente de este Tribunal turnó los expedientes SUP-RAP-345/2012, SUP-RAP-346/2012, SUP-RAP-347/2012, SUP-RAP-348/2012, SUP-RAP-349/2012 y SUP-RAP-352/2012 a la ponencia a su cargo.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción de los presentes recursos de apelación con lo cual los asuntos quedaron 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, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 186, fracciones V; 189, fracciones II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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 Manuel Pérez Cárdenas, en su

carácter de Vocal Ejecutivo; Carlos Alberto Sánchez Sánchez, como Jefe de Servicios de Promoción Crediticia; José Alberto Sánchez Mondragón, como Jefe del Departamento de Promoción de Crédito; Elías Saad Gánem, como Subdirector de Crédito, todos ellos, del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); así como Miguel Alessio Robles, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y representante legal del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; y Roberto Mourey Romero, como Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la oficina de la Presidencia de la República, en contra de una resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano central de dicho instituto, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PGA/CG/132/PEF/209/2012, en el que declaró fundado el mismo en contra de los ahora apelantes.

SEGUNDO. Acumulación. Del examen de los escritos de demanda relativos a los recursos de apelación contenidos en los expedientes del SUP-RAP-345/2012, SUP-RAP-346/2012, SUP-RAP-347/2012, SUP-RAP-348/2012, SUP-RAP-349/2012 y SUP-RAP-352/2012, esta Sala Superior advierte la conexidad en la causa, dado que existe identidad en los actos reclamados, pues en todos se impugna la resolución CG358/2012 de treinta y uno de mayo de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En esas condiciones, 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, 73, fracciones VI y IX, y 74 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación de los recursos de apelación SUP-RAP-346/2012, SUP-RAP-347/2012, SUP-RAP-348/2012, SUP-RAP-349/2012 y SUP-RAP-352/2012, al diverso SUP-RAP-345/2012, por ser éste el más antiguo, y para facilitar su pronta y expedita resolución conjunta.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los recursos acumulados.

TERCERO. Procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable, y en cada una de ellas se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los

preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación de la recurrente.

Oportunidad. Los recursos de apelación fueron interpuestos oportunamente, pues de las constancias que obran en autos se advierte que la resolución impugnada se notificó a los actores el diecinueve y veinte de junio de dos mil doce, mientras que los escritos recursales se presentaron ante la responsable el veintidós y veintitrés de junio siguientes; por lo que, en atención a lo dispuesto por el artículo 8 de la legislación procesal electoral, éstos se interpusieron en tiempo.

Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos, toda vez que los impetrantes son personas físicas que se desempeñan como servidores públicos, quienes interponen recursos de apelación por su propio derecho; situación que no se encuentra controvertida por la responsable al rendir los informes circunstanciados.

Y procede según lo ha resuelto esta Sala Superior, conforme a la jurisprudencia 25/2009 consultable a páginas ciento treinta y dos a ciento treinta y tres, de la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral 1997-2012, volumen uno, que a la letra dispone:

APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.-De lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, bases V, décimo

párrafo, y VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, 41, 42, 43 bis y 45, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierten las hipótesis de procedencia del recurso de apelación, las cuales no deben considerarse taxativas, sino enunciativas, dado que la ley regula situaciones jurídicas ordinarias, sin prever todas las posibilidades de procedibilidad. Por tanto, el medio de defensa idóneo que las personas físicas o morales pueden promover, cuando resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de los órganos del Instituto Federal Electoral, es el recurso de apelación.

Interés Jurídico. Los apelantes tienen interés jurídico dado que la resolución impugnada declaró fundado el procedimiento especial sancionador instruido en su contra; además, ordenó dar vista al Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y al titular del órgano interno de control del FOVISSSTE, por la violación a la normatividad electoral que, en su entender, lesiona sus derechos, y la presente vía es la idónea y resulta ser útil, en caso de que se determinara la ilegalidad de la resolución mencionada.

Definitividad. La resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es un acto definitivo, toda vez que no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

CUARTO. Resolución impugnada.

[...]

ESTUDIO DE FONDO

Sentado lo anterior, debe recordarse que en su escrito inicial, el Senador Pablo Gómez Álvarez, Consejero del Poder Legislativo de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, refirió haber recibido una carta, suscrita por el Presidente de la República, en la cual lo felicitaba por haber ganado un crédito hipotecario en el sorteo que para el presente año, organizó el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Dicha misiva presentaba las siguientes características:

(En la parte superior derecha, el Escudo Nacional, debajo de él, en el ángulo superior derecho, se lee: “Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”)

“12 de marzo de 2012

PABLO GOMEZ ALVAREZ

Presente

Me da mucho gusto saber que fuiste uno de los servidores públicos que resultaron beneficiados en el sorteo del FOVISSSTE 2012. ¡Muchas felicidades!

Para ejercer el crédito hipotecario, recuerda que debes llevar a cabo los trámites y cumplir con los requisitos que marca la ley. Tienes hasta el 30 de abril para iniciar tu proceso de formalización y seleccionar la vivienda con la que harás uso de tu crédito. Así, muy pronto podrás realizar el sueño de tener tu propio hogar, para ti y tu familia.

Durante este gobierno hemos impulsado como nunca el crédito y desarrollo de la vivienda. En estos pocos más de 5 años, 4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa.

Éste es, sin lugar a dudas, el sexenio de la vivienda.

Te invito a que hagamos del 2012 el mejor año para México. Colaborando juntos, sociedad y gobierno, lo vamos a lograr. Tienes mi compromiso de que en el Gobierno Federal seguiremos trabajando sin descanso para que germine la semilla del México seguro, justo y próspero que hemos sembrado con el esfuerzo de todos.

Atentamente,

(Rúbrica ilegible)

Felipe Calderón Hinojosa

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

...

Como ya fue señalado en el apartado de "CONCLUSIONES" del presente fallo, quedó acreditado que las misivas referidas fueron distribuidas a nivel nacional durante el periodo del dieciocho al veintisiete de marzo de dos mil doce, tal y como se aprecia en el "CONTRATO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA LA IMPRESIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ENTREGA MASIVA DE 62,429 (SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS VEINTINUEVE) CARTAS PARA LOS GANADORES DEL SORTEO DE CRÉDITOS TRADICIONALES 2012 A NIVEL NACIONAL DEL FOVISSSTE...", celebrado por el FOVISSSTE y la empresa QPN Monterrey, S.A. de C.V., el cual fue exhibido por este órgano desconcentrado como anexo del aludido oficio VE/2012/151 (y que corre agregado en autos a fojas 142 a 155 de autos). Cuyo análisis fue realizado en el Considerando que antecede y se da por reproducido.

Ahora bien, resulta necesario que esta autoridad haga, primeramente, un análisis del

contenido del documento materia de la denuncia, del cual se desprende lo siguiente:

a) Se aprecia que el mismo es expedido del Escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Se observa el Escudo Nacional.

c) Se aprecia la firma del C. Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Que en su contenido se felicita al quejoso, puesto que fue uno de los servidores públicos ganadores de un crédito hipotecario, dentro del sorteo que para tal efecto celebró el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el presente año.

e) Que se indica al destinatario que tenía hasta el treinta de abril de este año para iniciar el proceso de formalización y seleccionar la vivienda con la que se haría uso del referido crédito.

f) Que en este documento se hace referencia a que durante este gobierno se había impulsado como nunca el crédito y desarrollo de vivienda, pues en poco más de cinco años, *“...4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa. Éste es, sin lugar a dudas, el sexenio de la vivienda...”*, con lo que se observa un señalamiento de los logros obtenidos durante la presente administración.

g) Dicho servidor público refrenda su compromiso para lograr un México seguro, justo y próspero.

h) Con letras más pequeñas se indica que se puede pedir mayor información al teléfono 01 800 3684 783 y en la página www.fovissste.gob.mx

i) Finalmente, también 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”.

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 Titular del Poder Ejecutivo Federal, apreciándose su nombre, y que se ostenta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; cuenta con el Escudo Nacional y un elemento importante es que en la misma puede dividirse en dos partes distintas, a saber:

i. Una en donde se felicita a los servidores públicos que fueron ganadores de un crédito hipotecario dentro del sorteo realizado por el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y se les informa la fecha límite para iniciar el proceso de formalización del mismo, y

ii. Otra en donde se indica que durante este gobierno se había impulsado como nunca el crédito y desarrollo de vivienda, pues en poco más de cinco años, *“...4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa. Éste es, sin lugar a dudas, el sexenio de la vivienda...”*, lo que le da a la misma el carácter de propaganda gubernamental.

Al respecto, es importante señalar que el FOVISSSTE es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mismo que a su vez 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 la primera parte de la carta denunciada en modo alguno resulta contraventora de la normativa comicial federal, puesto que constituye una comunicación a través de la cual, el Presidente de la República informó a un servidor público, que había obtenido un crédito hipotecario tradicional en el sorteo que el FOVISSSTE realizó en este año, y que el plazo para formalizarlo fenecería el día treinta de abril del año que transcurre.

No obstante, en el caso de la segunda parte, la misma efectivamente implica una transgresión a la normativa comicial federal.

Lo anterior, porque en la carta cuestionada se advierten en forma evidente elementos por los que el Presidente de la República promueve los logros de su administración, en específico que durante este gobierno se había impulsado como nunca el crédito y desarrollo de vivienda, pues en poco más de cinco años, *“...4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa. Éste es, sin lugar a dudas, el sexenio de la vivienda...”*.

En esa tesitura, la misiva en cuestión adquiere el carácter de propaganda gubernamental, al observarse que contiene diversos elementos que la identifican como proveniente de la Residencia Oficial de Los Pinos; de igual manera se advierte que es remitida por el Presidente de la República al quejoso; aparece el nombre del Titular del Poder Ejecutivo Federal, y se informa a la ciudadanía en general de los logros obtenidos por la administración federal en curso, que en concreto se refiere al crédito y desarrollo de viviendas, señalándose también

cuántas familias han sido beneficiadas con estas acciones a lo largo del sexenio.

En ese tenor, y toda vez que el contenido del escrito materia de la queja planteada, efectivamente debe considerarse como propaganda gubernamental, es de destacar que como resultado de la indagatoria practicada en autos, el Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE y la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República reconocen su participación en la elaboración y envío de las cartas a los ciudadanos (esto último, únicamente por cuanto al aludido FOVISSSTE), aclarando que la misma tuvo como finalidad: *"...informar a los derechohabientes ganadores en el sorteo anual de créditos hipotecarios el término que tienen para ejercer dicho beneficio (30 de abril de 2012), con la finalidad de que no prescriba su derecho..."*, sin embargo, 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 de un servidor público, siendo que esta autoridad advierte que la carta denunciada no se concretó a simplemente a comunicar a la derechohabiente el otorgamiento del multicitado crédito hipotecario, sino que ello fue vinculado con los logros obtenidos durante el actual periodo presidencial en materia de vivienda, y se suscribió tal comunicación con el nombre del Presidente de la República, haciendo uso de una frase relacionada con el Gobierno Federal: *"...en el Gobierno Federal seguiremos trabajando sin descanso para que germine la semilla del México, seguro, justo y próspero que hemos sembrado con el esfuerzo de todos"*.

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 a los servidores públicos que obtuvieron el multicitado crédito hipotecario otorgado por el FOVISSSTE, la fecha límite para ejercerlo, 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 presente asunto, se advierte 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 desconcentrado de una entidad integrante de la Administración Pública Federal, para efecto de no solamente comunicar la fecha límite para el ejercicio de un crédito hipotecario, sino de difundir los logros del Gobierno Federal, 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 fecha límite en la cual debería ejercerse un crédito hipotecario otorgado por el FOVISSSTE, 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, puede afirmarse que al no haber sido el nombre del Presidente de la República aunado a la difusión de logros de su administración, elementos necesarios 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.

Ahora bien, es menester precisar que, como ya fue señalado con antelación, el propio FOVISSSTE y la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, reconocen haber colaborado para la emisión y envío del escrito en mención.

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 ser una misiva 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 Presidencia de la República (ya que aparece la leyenda "*Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*" e incluso se encuentra signada por él), mientras que el FOVISSSTE se encargó de la distribución de las mismas, utilizando recursos públicos para ello, 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 Oficina de la Presidencia de la República y su Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, debe decirse que en el caso concreto, se estima que la primera de las mencionadas debe ser eximida de algún juicio de reproche por parte de este organismo, en razón de

que no se advierte su participación en los hechos materia de este expediente, y se carece en autos de alguna constancia generando siquiera un indicio en ese sentido.

Sin embargo, en el caso de la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, se considera que sí puede ser responsabilizada por la infracción a la normativa comicial federal materia de estudio.

Al efecto, resulta importante destacar primero cuáles son las atribuciones de esa Coordinación General, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de enero de dos mil ocho, a saber:

“(…)

Artículo Primero.- La Presidencia de la República contará con las siguientes unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, cuyos titulares serán designados por el Ejecutivo Federal:

I. Oficina de la Presidencia de la República;

II. Secretaría Particular, y

III. Coordinación de Comunicación Social.

Artículo Segundo.- La Oficina de la Presidencia de la República tendrá un titular que se denominará Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República y tendrá las funciones siguientes:

I. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;

II. Brindar asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende;

III. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República;

IV. Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional;

V. Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

VI. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República;

VII. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos;

VIII. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan;

IX. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los Lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal, y

X. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

(...)

Artículo Quinto.- *La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:*

I. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;

II. Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental;

III. Coordinación de Opinión Pública;

IV. Coordinación de Asesores, y

V. Coordinación General de Administración.

Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y

removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cada una de estas unidades administrativas se auxiliará, a su vez, de las áreas y personal de apoyo que requieran para el eficaz despacho de sus asuntos, de acuerdo con el presupuesto que les sea asignado.

(...)"

De lo antes transcrito, se advierte que la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental es el ente especializado que realiza las funciones de apoyo al Presidente de la República para la elaboración de discursos y mensajes públicos, recordando que en autos obra la confesión expresa por parte del titular de esa unidad administrativa, en el sentido de que participó, de manera coordinada con el FOVISSSTE, en la elaboración de la carta cuestionada, por tratarse de un comunicado del mandatario referido.

En ese sentido, tomando en consideración que el Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental depende de manera jerárquica del propio Titular del Ejecutivo Federal, la responsabilidad que se le imputa al primero de los mencionados no implica que se exima al Presidente de la República, en razón de que de la carta denunciada se advierte que aparece el nombre del C. Felipe Calderón Hinojosa, que se ostenta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que proviene de la Residencia Oficial de Los Pinos (al mencionarse su origen del escritorio del mandatario en comentario), por lo que al ser la primera una unidad administrativa de asesoría y apoyo, válidamente puede afirmarse que el Titular del Ejecutivo Federal conocía el contenido de la carta cuestionada y su distribución, más aún cuando lleva su nombre dirigiéndose a la derechohabiente del FOVISSSTE.

Toda vez que ha quedado acreditado que fue el FOVISSSTE, en coordinación con la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, quienes participaron en la elaboración, y distribución de las cartas denunciadas, es importante hacer un estudio con relación a la responsabilidad que dentro de la

estructura orgánica del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado existe por parte de los servidores públicos que realizaron la conducta a sancionar.

Al respecto, en primer lugar deben tomarse en consideración el conjunto de normas que rigen el actuar de los servidores públicos denunciados, adscritos al multicitado Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a saber:

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

“(…)

Artículo 5. *La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley.*

(…)

Artículo 167. *El Instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las Aportaciones que las Dependencias y Entidades realicen a favor de los Trabajadores.*

El Instituto contará con una Comisión Ejecutiva, que coadyuvará en la administración del Fondo de la Vivienda de acuerdo con el Reglamento que emita la Junta Directiva.

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía

hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos préstamos se harán por una sola vez.

El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con las autoridades federales, Entidades Federativas y municipios, según corresponda, para el mejor cumplimiento del objeto del Fondo de la Vivienda. Asimismo, para el ejercicio de las funciones del Fondo de la Vivienda se podrá contratar cualquier tipo de servicios.

(...)"

ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

"(...)

ARTÍCULO 4.- *Para la planeación, ejecución y evaluación de los asuntos y actos que le competen, el Instituto contará con los Órganos de Gobierno a que se refiere el artículo 209 de la Ley, así como con las siguientes Unidades Administrativas:*

(...)

II. Unidades Administrativas Desconcentradas:

a) FOVISSSTE;

(...)

ARTÍCULO 51.- *Son funciones de los Titulares de las Unidades Administrativas Centrales y Desconcentradas del Instituto las siguientes:*

I. *Cumplir y hacer cumplir las normas y políticas generales del Instituto;*

II. *Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las funciones encomendadas al área a su cargo, de acuerdo con los criterios, Lineamientos y mecanismos generales que para tal efecto deban observar;*

III. Formular el anteproyecto de programa que corresponda al área de su responsabilidad y cumplirlo, una vez aprobado;

IV. Proponer al Director General los proyectos de Reglamentos, normas, informes y demás asuntos relacionados con el ámbito de su competencia que deban someterse a consideración y aprobación de la Junta;

V. Someter a la consideración y aprobación del Director General, previa validación de la Dirección Jurídica y de la Dirección de Tecnología y Desarrollo Institucional, los proyectos de manuales de organización y procedimientos que sean necesarios para la operación del área a su cargo;

VI. Realizar estudios y formular proyectos de modernización administrativa, proponiendo al Director General políticas y Lineamientos que impulsen la mejora de los seguros, prestaciones y servicios que administra el Instituto;

VII. Acordar con el Director General los asuntos cuya importancia así lo requiera y atender aquellos que correspondan al área que tengan asignada;

VIII. Desempeñar las comisiones que les encomiende el Director General;

IX. Proporcionar los informes y datos que les sean solicitados por los Órganos de Gobierno, por otras Unidades Administrativas, la institución y por los Órganos de Control Interno del Instituto;

X. Coordinar sus actividades con las demás áreas del Instituto y, en su caso, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XI. Normar, asesorar y supervisar las actividades de las Delegaciones, Subdelegaciones y unidades, en el ámbito de su competencia;

XII. Administrar con eficiencia y transparencia, a través de la coordinación o unidad administrativa interna, los recursos humanos, materiales y financieros asignados al área de su responsabilidad,

de conformidad con los presupuestos, programas y políticas institucionales respectivos;

XIII. *Cumplir con las disposiciones aplicables sobre capacitación y adiestramiento de los trabajadores del Instituto;*

XIV. *Suscribir en representación del Instituto, de acuerdo a las facultades otorgadas por el poder notarial correspondiente, los actos jurídicos, convenios, contratos y documentos que sean necesarios con el sector público, privado y social para el cumplimiento de sus funciones;*

XV. *Certificar los documentos y expedir las constancias que se requieran en las materias del ámbito de su competencia;*

XVI. *Notificar a la Dirección Jurídica del Instituto, o a la unidad jurídica interna que corresponda, así como al Órgano Interno de Control respectivo, las irregularidades cometidas por servidores públicos en detrimento del patrimonio institucional, debiendo iniciar, en el caso de quienes hayan cometido irregularidades, incluyendo a particulares, el proceso judicial por la vía procedente, a través de las áreas jurídicas del propio Instituto; y,*

XVII. *Las demás que señalen otras disposiciones aplicables y las que les asignen la Junta o el Director General.*

ARTICULO 52.- *Los Titulares de las Unidades Administrativas Centrales y Desconcentradas del Instituto se auxiliarán por los Subdirectores de Área, Jefes de Servicios, Jefes de Departamento y Jefes de Oficina, así como por los Subdelegados, Jefes de Unidad y demás personal que autorice el presupuesto.*

Podrán delegar sus atribuciones en los Subdirectores del área a su cargo o, en el caso de las Delegaciones Estatales y Regionales, en los Subdelegados.

ARTICULO 53.- *Las Unidades Administrativas Desconcentradas del Instituto contarán con la autonomía técnica y operativa que les concede este Estatuto. La estructura interna y las funciones*

específicas con que contarán cada una de estas Unidades para el cumplimiento de sus atribuciones se establecerán en su respectivo Reglamento Orgánico, en el que, de ser el caso, podrá determinarse la conformación y operación de representaciones regionales o en las Entidades Federativas que estarán adscritas a ellas.

(...)

ARTICULO 64.- *El FOVISSSTE tiene por objeto administrar y operar el Fondo de la Vivienda del Instituto, de acuerdo con lo establecido en la Ley.*

ARTÍCULO 65.- *Son funciones del Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE:*

I. Asistir a las sesiones de la Junta con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos relacionados con el FOVISSSTE;

II. Ejecutar los acuerdos de la Junta y de la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE en relación con el propio Fondo;

III. Convocar a las sesiones de la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE y presidir las mismas en ausencia del Director General;

IV. Presentar a la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, en las sesiones correspondientes, un informe bimestral sobre las actividades del propio Fondo;

V. Presentar a la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, para su consideración y, en su caso, aprobación y posterior presentación a la Junta:

a) Los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior, en los primeros dos meses de cada año; b) Los presupuestos de ingresos y egresos, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia y los programas operativos, de financiamiento y de crédito para el año siguiente, a más tardar en el mes de septiembre de cada año;

c) Un programa financiero relativo a los dos años siguientes, en los dos últimos meses de cada año; y,

d) En coordinación con la Dirección de Finanzas del Instituto, los estudios financieros y actuariales necesarios para determinar las Reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo y el cumplimiento de su objeto, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VI. Proponer al Director General, para su presentación ante la Junta, el Reglamento Orgánico del FOVISSSTE, así como sus reformas y adiciones;

VII. Presidir los comités u órganos técnicos colegiados del FOVISSSTE;

VIII. Planear, operar y controlar los sistemas de otorgamiento de crédito y de registro y recuperación de adeudos por los créditos otorgados con cargo al Fondo de la Vivienda;

IX. Evaluar y registrar la oferta de vivienda para ser adquirida o construida, mediante créditos otorgados a los derechohabientes;

X. Dar trámite, dictaminar y autorizar las solicitudes de crédito para vivienda, así como calcular el monto y plazo del crédito correspondiente, conforme a lo previsto en el programa a que se refiere la fracción V de este artículo, a las reglas para el otorgamiento de créditos que expida la Junta y a las políticas de crédito que emita la Comisión Ejecutiva, sin perjuicio de delegar o encomendar mediante mandato expresamente estas facultades, informando periódicamente lo que corresponda a la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE;

XI. Autorizar las solicitudes de devolución de depósitos, informando a la Comisión Ejecutiva sobre lo realizado, así como dictaminar la liberación de los acreditados o sus beneficiarios de las obligaciones crediticias con motivo de invalidez, incapacidad total permanente o muerte, conforme a lo previsto en el artículo 182 de la Ley;

XII. Suscribir los convenios y contratos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del

FOVISSSTE, y cancelar los gravámenes correspondientes una vez liquidado el saldo de los créditos, sin perjuicio de otorgar los poderes necesarios para llevar a cabo dichos actos, con apego a las disposiciones y a las políticas institucionales aplicables;

XIII. Supervisar los actos y operaciones en materia de vivienda que requieran la formalización ante fedatario público e inscripción de los mismos ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa que corresponda, así como autorizar el pago de los honorarios respectivos a los notarios públicos;

XIV. Coordinar las acciones para la regularización o municipalización de los conjuntos habitacionales financiados con cargo al FOVISSSTE;

XV. Promover la constitución de regímenes de propiedad y condominio de los conjuntos habitacionales financiados con cargo al FOVISSSTE;

XVI. Planear, desarrollar y operar los sistemas de administración, finanzas, contabilidad, servicios jurídicos, información, comunicaciones y demás que se requieran en los procesos y actividades del FOVISSSTE, de conformidad con el presupuesto autorizado y observando las políticas y normas que para ello establezcan las Unidades Administrativas Centrales del Instituto;

XVII. Proponer y aplicar, de conformidad con la delegación de facultades que acuerde el Director General, los nombramientos y remociones del personal directivo y de los trabajadores de base y de confianza del FOVISSSTE; y,

XVIII. Las demás que le confieran el presente Estatuto y la normatividad aplicable, así como las que le asigne el Director General.

(...)"

REGLAMENTO ORGÁNICO DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Artículo 1. El presente ordenamiento tiene por objeto regular la organización, atribuciones y funcionamiento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como Unidad Administrativa Desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 2. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tiene por objeto establecer, administrar y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores afiliados obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, en los casos que expresamente determine la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a la normatividad aplicable.

(...)

Artículo 7. Para la organización y funcionamiento el FOVISSSTE cuenta con un Órgano de Gobierno que es la Comisión Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo, una Secretaría Técnica, Subdirecciones, Gerencias Regionales, así como con los Órganos Colegiados a que se refiere el Capítulo Décimo Quinto de este Reglamento.

(...)

Artículo 12. Para su administración, el FOVISSSTE contará con un Vocal Ejecutivo, quien será nombrado por la Junta a propuesta del Director General.

Artículo 13. El Vocal Ejecutivo representará al FOVISSSTE y a la Comisión Ejecutiva, de acuerdo a las facultades que le otorgue la Ley, el Estatuto Orgánico o el presente Reglamento, así como las que le delegue el Director General.

Artículo 14. El Vocal Ejecutivo, para el cumplimiento de sus obligaciones y facultades,

además de lo dispuesto en los artículos 175 de la Ley, 51 y 65 del Estatuto Orgánico deberá:

I. Presentar a la Comisión Ejecutiva los asuntos previstos en el artículo 214, fracción XVI, incisos a), b), c), d) y e) de la Ley para posterior aprobación de la Junta;

II. Presentar a la Comisión Ejecutiva, en coordinación con la Dirección de Finanzas del Instituto, los estudios financieros y actuariales necesarios para determinar las reservas que deberán constituirse para asegurar la operación y el cumplimiento de su objeto, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III. Firmar conjuntamente con el Presidente de la Comisión Ejecutiva y el Secretario Técnico las actas de las sesiones de la Comisión Ejecutiva;

IV. Coordinar las directrices y mecanismos para ejecutar los programas del FOVISSSTE, con base en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Vivienda;

V. Planear, operar y controlar los sistemas de otorgamiento registro y recuperación de adeudos, por los créditos formalizados con cargo a los recursos del FOVISSSTE;

VI. Representar a la Comisión Ejecutiva en los juicios en que ésta sea parte, ejercitando las acciones, excepciones y defensas que a su juicio resulten pertinentes y procedentes, y rendir los informes en los juicios de amparo en la que sea señalada como autoridad responsable, pudiendo delegar la presente función en el servidor público que resulte idóneo;

VII. Dirigir las funciones de las Gerencias Regionales;

VIII. Evaluar y registrar la oferta de vivienda para ser adquirida o construida, mediante créditos otorgados a los acreditados;

IX. Autorizar la aplicación del seguro previsto en el artículo 182 de la Ley;

X. Atender los asuntos que requieran urgente resolución, a reserva de informar a la Comisión Ejecutiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos, y

XI. Realizar las demás funciones inherentes al cargo que le señalen los Órganos de Gobierno del Instituto o sean determinadas por la normatividad aplicable.

(...)

Artículo 17. *Para el cumplimiento de su objeto el FOVISSSTE contará con las siguientes unidades administrativas:*

A. Subdirección de Crédito;

B. Subdirección de Finanzas;

C. Subdirección de Planeación e Información;

D. Subdirección de Administración Integral de Riesgos;

E. Subdirección de Atención a Acreditados y Enlace con Gerencias Regionales;

F. Subdirección de Asuntos Jurídicos;

G. Subdirección de Administración, y

H. Gerencias Regionales.

Las unidades administrativas en el desempeño de sus funciones y en lo que corresponda, se coordinarán con las Unidades Administrativas Centrales del Instituto.

Artículo 18. El titular de la Subdirección de Crédito tendrá las funciones siguientes:

I. *Elaborar los proyectos de los programas anuales, normas, políticas, y procedimientos en materia de otorgamiento de crédito;*

II. *Elaborar y proponer al Vocal Ejecutivo las reglas para el otorgamiento de crédito y en su caso, sus reformas;*

III. *Elaborar y proponer al Vocal Ejecutivo las políticas para la presentación, evaluación, registro y aprobación de los proyectos de vivienda, así como los relativos al registro de promotores de vivienda y verificar su cumplimiento;*

IV. *Elaborar y proponer al Vocal Ejecutivo las políticas y los procedimientos para la supervisión y verificación técnica, referente a la bolsa de vivienda integrada por los paquetes aprobados;*

V. *Actualizar la base de datos de la vivienda que se tiene registrada;*

VI. *Coordinar el sistema de supervisión y verificación técnica con relación a la oferta de vivienda registrada;*

VII. *Promover y difundir la oferta de vivienda disponible, así como el registro de promotores;*

VIII. *Autorizar en los casos que contemple la normatividad, los cambios de modalidad de los créditos otorgados;*

IX. *Coordinar las acciones tendientes a garantizar una mejor selección de los promotores de vivienda;*

X. *Implementar las acciones de mejora para los procedimientos de supervisión y verificación técnica de vivienda;*

XI. *Establecer las acciones para corregir y prevenir desviaciones o rezagos en las obras de los créditos autorizados para construcción;*

XII. *Elaborar el diagnóstico de la demanda y oferta de vivienda nacional, regional y por ciudades prioritarias para aplicar las estrategias de crédito;*

XIII. ***Dirigir, coordinar y supervisar la operación del sistema de otorgamiento de los créditos conforme a la normatividad establecida;***

XIV. *Verificar que las solicitudes de crédito cumplan con los requisitos establecidos en las reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda;*

XV. *Elaborar y presentar anualmente al Vocal Ejecutivo los programas de promoción y otorgamiento de crédito;*

XVI. *Formular y proponer el desarrollo de productos crediticios;*

XVII. *Establecer criterios y capacitar a las gerencias regionales en materia operativa para el otorgamiento de crédito;*

XVIII. *Proponer al Comité de Crédito los asuntos que en el ámbito de su competencia deban ser analizados y ejecutar las resoluciones adoptadas;*

XIX. *Certificar los documentos y expedir las constancias que se requieran en las materias del ámbito de su competencia, y*

XX. *Realizar las demás funciones inherentes al cargo que le señale su superior jerárquico o sean determinadas por la normatividad aplicable.*

Artículo 19. *Para el cumplimiento a sus funciones el titular de la Subdirección de Crédito se auxiliará de las siguientes Jefaturas de Servicios:*

A. *Jefatura de Servicios de Promoción Crediticia;*

B. *Jefatura de Servicios de Formalización de Crédito, y*

C. *Jefatura de Servicios de Oferta de Vivienda.*

Artículo 20. *El titular de la Jefatura de Servicios de Promoción Crediticia tendrá las funciones siguientes:*

I. *Coordinar y participar en la integración de los programas de promoción crediticia;*

II. *Observar y vigilar el cumplimiento de los programas en materia de promoción de los créditos de vivienda;*

III. *Dar a conocer a los derechohabientes mediante todos los medios a su alcance, los*

esquemas de financiamiento autorizados, a fin de elevar la calidad del servicio;

IV. Coordinar el cumplimiento de los programas de promoción y capacitación a los diversos actores involucrados en el proceso de otorgamiento de crédito;

V. Coordinar mecanismos de evaluación para los programas de promoción crediticia, a fin de implementar acciones de mejora continua;

VI. Informar a los diversos actores involucrados en el proceso de otorgamiento de crédito, los esquemas de financiamiento autorizados, a fin de elevar la calidad del servicio;

VII. Evaluar y atender las propuestas de mejora emitidas por las áreas vinculadas a la promoción al crédito, así como los de los derechohabientes, sobre los servicios de orientación para el otorgamiento de crédito que les proporciona el FOVISSSTE;

VIII. Proponer las adecuaciones al programa de promoción de los créditos;

IX. Revisar el proceso de certificación y expedición de copias de los documentos que obren en poder del Instituto, para ser exhibidos ante autoridades administrativas y jurisdiccionales;

X. Supervisar y atender en los tiempos establecidos los informes, reportes, formatos y demás documentación requerida por las Unidades Administrativas Centrales en el ámbito de su competencia, así como por los Órganos Fiscalizadores, y

XI. Realizar las demás funciones inherentes al cargo que le señale su superior jerárquico o sean determinadas por la normatividad aplicable.

(...)

Artículo 23. Para el cumplimiento de sus funciones el titular de la Jefatura de Servicios de Promoción Crediticia se auxiliará de las siguientes Jefaturas de Departamentos:

A. Departamento de Promoción de Crédito,
y

**B. Departamento de Seguimiento a
Derechohabientes.**

**Artículo 24. El titular de la Jefatura de
Departamento de Promoción de Crédito tendrá
las funciones siguientes:**

**I. Coadyuvar en la formulación e
integración del programa de promoción y
difusión crediticia;**

**II. Coordinar el cumplimiento del programa
de promoción y difusión, así como las estrategias
que se determinen para este fin;**

**III. Proponer estrategias de comunicación
aplicables a los programas de promoción y
difusión;**

**IV. Elaborar informes sobre los resultados de
los programas de promoción y difusión;**

**V. Dar seguimiento a la ejecución y
divulgación de los programas de promoción y
difusión de los créditos en los diferentes medios de
comunicación;**

**VI. Evaluar los resultados de la ejecución de
los programas de promoción y de difusión para
detectar las áreas de oportunidad y proponer
acciones de mejora;**

**VII. Realizar acciones de mejora con base en
los informes que emiten las áreas vinculadas a la
formalización de crédito;**

**VIII. Realizar las acciones para la certificación
y expedición de copias de los documentos que obren
en poder del Instituto, para ser exhibidos ante
autoridades administrativas y jurisdiccionales, y**

**IX. Realizar las demás funciones inherentes al
cargo que le señale su superior jerárquico o sean
determinadas por la normatividad aplicable.**

(...)"

Ahora bien, ha quedado acreditado en la presente Resolución que el envío de las cartas fue realizado por el FOVISSSTE, tal y como lo refirió su Vocal Ejecutivo en respuesta a los requerimientos de información formulados por este órgano electoral.

De lo transcrito con anterioridad, debe resaltarse con relación al servidor público que ejerce el cargo de Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE, lo siguiente:

Que la máxima autoridad administrativa del **FOVISSSTE recae en el Vocal Ejecutivo** de dicho órgano desconcentrado, **a quien le corresponde originalmente el ejercicio de las atribuciones**, competencia de dicho ente público.

Que es al Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE a quien le corresponde la representación legal de ese órgano desconcentrado.

Que la planeación, organización, dirección, control y evaluación de las funciones encomendadas a ese órgano desconcentrado, así como de sus unidades administrativas y servidores públicos, recaen directamente en el Vocal Ejecutivo de dicho órgano desconcentrado.

Que corresponde al Subdirector de Crédito, dirigir, coordinar y supervisar la operación del sistema de otorgamiento de los créditos conforme a la normatividad establecida.

Que para el cumplimiento de sus fines, el Subdirector de Crédito se auxilia de tres Jefaturas de Servicios, entre ellas, la de Servicios de Promoción Crediticia, cuyo titular está facultado para dar a conocer a los derechohabientes mediante todos los medios a su alcance, los esquemas de financiamiento autorizados, a fin de elevar la calidad del servicio.

Que para el cumplimiento de sus fines, el Jefe de Servicios de Promoción Crediticia se auxiliará de dos Jefaturas de Departamentos, dentro de las cuales se encuentra la de Promoción de Crédito.

Que corresponde al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito, entre otras funciones:

**SUP-RAP-345/2012
Y ACUMULADOS**

Coadyuvar en la formulación e integración del programa de promoción y difusión crediticia;

Coordinar el cumplimiento del programa de promoción y difusión, así como las estrategias que se determinen para este fin, y

Proponer estrategias de comunicación aplicables a los programas de promoción y difusión.

Dado que corresponde al FOVISSSTE establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, y al amparo de esta actividad se pretendió justificar el envío de las cartas aludidas por el quejoso, se concluye en primer término que dicha facultad debe ser asumida por el Vocal Ejecutivo del aludido Fondo de Vivienda, al ser propia del órgano en comento, por tanto, la responsabilidad sobre el cumplimiento de tales atribuciones debe recaer en el consabido Vocal Ejecutivo.

No obstante, como ya ha sido mencionado, el Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE se auxilia de diversos servidores públicos para el cumplimiento de sus fines, estableciéndose en la normatividad orgánica del mismo, que en el caso del otorgamiento de créditos hipotecarios a la derechohabiente, los sujetos coadyuvantes para la consecución de ese cometido son el Subdirector de Crédito; el Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y el Jefe del Departamento de Promoción de Crédito, acorde a lo que ya fue reseñado.

En ese orden de ideas, se advierte que son precisamente estos servidores públicos quienes, en ejercicio de las atribuciones que estatutaria y reglamentariamente les han sido atribuidas, los encargados de ejercer, conforme al marco de distribución de competencias, los actos y mecanismos tendientes a la promoción y otorgamiento de créditos a la derechohabiente del FOVISSSTE, como ya fue expuesto.

Atento a lo anterior, del análisis realizado a las constancias que integran el presente expediente, mismas que son valoradas conformes a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en términos

del artículo 359, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta autoridad declara **fundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República; del Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), 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.

En contraparte, el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, por la supuesta transgresión a los preceptos citados en el párrafo precedente, deberá declararse **infundado**.

DÉCIMO.- CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, LIBERTAD DE SUFRAGIO Y LIBERTAD DE PROCESO ELECTORAL, POR PARTE DEL LICENCIADO FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DEL JEFE DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DEL COORDINADOR DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL; DEL VOCAL EJECUTIVO DEL FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO; DEL SUBDIRECTOR DE CRÉDITO; DEL JEFE DE SERVICIOS DE PROMOCIÓN CREDITICIA, Y DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN DE CRÉDITO (TODOS ELLOS

DEL ALUDIDO ÓRGANO DESCONCENTRADO).

Que en el presente apartado se determinara lo que en derecho corresponda respecto de la probable violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo 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) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, con motivo de la difusión de la carta materia del presente procedimiento, imputable a los servidores públicos denunciados.

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:

“ARTÍCULO 41

[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, 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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]

V. La organización de las elecciones federales es 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 cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.”

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.

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:

“Artículo 134

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo momento 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.

[...]”

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 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:

“... 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 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 ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones...”

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

“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 a su disposición, sin afectar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, de acciones, programas, políticas públicas, obras, servicios y campañas de todo tipo, que emprendan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público 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.

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

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:

“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;

...”

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:

“PRIMERA.- En relación con lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su vinculación con el actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, son conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, y por tanto que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, a partir del inicio de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral, mismas que se describen a continuación:

I. Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares a:

a) La promesa o demostración del voto a favor de algún precandidato, candidato, partido o coalición; a la no emisión del voto para alguno de éstos en cualquier etapa del Proceso Electoral o a la abstención;

b) La promesa, compromiso u obligación de asistir, promover o participar en algún evento o acto de carácter político o electoral;

c) Realizar o participar en cualquier tipo de actividad o propaganda proselitista, de logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato o a la abstención; o

d) No asistir a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla, de ser el caso.

II. Entregar o prometer recursos públicos en dinero o en especie, servicios, programas públicos, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción anterior.

III. Amenazar con no entregar recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, no otorgar, administrar o proveer de servicios o programas públicos, o no realizar obras públicas u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.

IV. Suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, o la realización de obras públicas, u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.

V. Recoger, retener o recabar la información de la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general.

VI. Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres,

lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente:

a) La promoción personalizada de funcionarios públicos;

b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato; o

c) La promoción de la abstención.

VII. Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos, como los descritos en la fracción anterior.

VIII. Obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto, mediante promesa de pago, dádiva u otra similar.

IX. Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o promover la abstención.

X. Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.

XI. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención.

XII. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.

XIII. *Cualquier conducta análoga que a través de la utilización de recursos públicos vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos, a juicio de la autoridad electoral.*

SEGUNDA.- *Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:*

I. *Asisten **durante sus respectivas jornadas laborales** a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.*

II. *Usan recursos públicos para promover la difusión de propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores.*

III. *Difunden informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la Jornada Electoral, inclusive.*

IV. *Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato, candidato o a la abstención.*

TERCERA.- *Respecto de los eventos oficiales de gobierno, los precandidatos y candidatos deberán abstenerse de asistir a los mismos, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral, inclusive.*

CUARTA.- *Las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que involucren la difusión en radio o televisión de cualquier clase de propaganda dirigida a influir en las preferencias*

electorales de los ciudadanos, serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores.

QUINTA.- En caso que se determine la responsabilidad del sujeto infractor, la autoridad electoral actuará conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con independencia que, en su caso, se dé vista a las autoridades competentes para determinar cualquier tipo de responsabilidad penal o administrativa.”

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

Partido del Trabajo y otros

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XVII/2009

ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.-De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado;** en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no

pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-14/2009 y acumulados. -Actores: Partido del Trabajo y otros.- Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-19 de marzo de 2009.- Unanimidad de 6 votos.-Ponente: Constancio Carrasco Daza.-Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de junio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, página 31.

Fernando Moreno Flores

vs.

Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XXI/2009

SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.-De la interpretación sistemática de los artículos 41, bases II y V, párrafo segundo, y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, **se establece la**

prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, **la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.**

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-69/2009.-
Actor: Fernando Moreno Flores.-Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.-1 de mayo de 2009.-Unanimidad de votos.-
Ponente: Constancio Carrasco Daza.-Secretario: Antonio Rico Ibarra. Recurso de apelación. SUP-RAP-106/2009.-Actor: Alejandro Mora Benítez.-Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.- 27 de mayo de 2009.-Unanimidad de votos.-Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.-Secretario: José Alfredo García Solís.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 82 y 83.

Partido Acción Nacional

vs.

Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima

Tesis XXVII/2004

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA). De la interpretación de los artículos 1o., párrafo primero; 5o., 6o., 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, parágrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 59, fracción V; 86 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 4, párrafo tercero, 6, 49, fracciones I y X, 61, 207, 330, 332, fracciones I y III del Código

Electoral del Estado de Colima; **se concluye que las libertades de expresión y de asociación en materia política por parte del gobernador del Estado se encuentran limitadas en su ejercicio durante los procesos electorales.** Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Ahora bien, la facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a esos derechos fundamentales debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. Ciertamente, esos derechos fundamentales de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Esto se refuerza en virtud de que **existe una prescripción jurídica que prohíbe la intervención del gobernador del Estado en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades.** Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las

*elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del Proceso Electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuenten los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del Proceso Electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo. Lo dicho sirve de presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, **no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas.***

Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla. Esto es así, en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y 22, párrafo 2 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 13, párrafo 2, y 16, párrafo 2. Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las elecciones.

*De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón, verbi gratia, de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás. Lo anterior hay que relacionarlo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en su artículo 59, fracción V, **que prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del Poder Ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer a determinado candidato.** Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Asimismo, el gobernador del Estado, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el Proceso Electoral. De esta manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.*

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-221/2003 y acumulados. Partido Acción Nacional. 29 de octubre de 2003. Mayoría de 4 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Luis de la Peza, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

La Sala Superior en sesión celebrada el doce de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 682 a 684.

ESTUDIO DE FONDO

Que una vez sentado lo anterior, corresponde determinar si los servidores públicos denunciados conculcaron lo dispuesto en el artículo el artículo 134, párrafo séptimo 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) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Como se reseñó en el Considerando anterior, quedó acreditado que durante el periodo del dieciocho al veintisiete de marzo del año en curso, se distribuyeron a nivel nacional, sesenta y dos mil cuatrocientos veintinueve cartas a la derechohabiente del FOVISSSTE, con la finalidad de comunicarles que habían sido beneficiados con un crédito hipotecario, y el plazo máximo que tenían para ejercerlo.

El comunicado en cuestión fue elaborado en forma conjunta por la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, y el FOVISSSTE (quien se encargó del envío y distribución, y que para tal fin, celebró un contrato con una persona moral, erogando recursos públicos para cubrir la contraprestación correspondiente por ese servicio).

Finalmente, también se señaló que dicho comunicado constituye propaganda gubernamental, en razón de que en el mismo se aprecian alusiones a las acciones y logros que la presente administración ha tenido en materia de vivienda, y en la citada misiva se aprecia el Escudo Nacional, y una leyenda para referir que dicho escrito proviene del escritorio del Titular del Poder Ejecutivo Federal; aunado a que contiene el nombre del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se aprecia su rúbrica.

Ahora bien, en la presente Resolución se ha concluido por este órgano autónomo que la carta aludida por el quejoso, implicó una violación a lo dispuesto por el artículo 134, octavo párrafo de la Constitución Federal, por parte de los servidores públicos denunciados. Ahora, por lo que respecta al párrafo séptimo, el texto del precepto constitucional impone una prohibición a los servidores públicos de utilizar los recursos públicos de forma parcial, afectando con ello la equidad en la contienda electoral. En esa tesitura, esta autoridad considera también que la carta de referencia, infringe también lo dispuesto por el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en razón de que la mencionada carta proviene del titular del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 80 de la Constitución Federal, al aparecer los elementos que ya fueron referidos (lo que implica que la misma pueda ser calificada como propaganda gubernamental), y en la misma se advierte que el Presidente de la República no sólo se concreta a señalar a los derechohabientes del FOVISSSTE que obtuvieron un crédito hipotecario y el plazo máximo para ejercerlo, sino que difunde diversas acciones desplegadas durante su administración en materia de vivienda, 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.

En ese tenor, ha quedado acreditado en el presente expediente que el FOVISSSTE ejerció recursos públicos para sufragar el envío y

distribución de las misivas de marras, al tenor del contrato que para tal efecto suscribió con QPN Monterrey, S.A. de C.V.

Por tanto, válidamente puede afirmarse que se difundió 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 FOVISSSTE como 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.

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 la participación del staff de la Presidencia de la República en la elaboración de la carta en comento (en específico, por parte del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental), e incluso como ya se ha dicho la mencionada misiva se encuentra signada por él, mientras que el FOVISSSTE 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 los demás servidores públicos denunciados, tal y como fue referido en el Considerando precedente, se considera que los CC. Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental; Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE; Subdirector de Crédito; Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y Jefe del Departamento de Promoción de Crédito del aludido órgano desconcentrado, conculcaron también el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo 7, de la constitución general, al tenor de las argumentaciones que fueron vertidas en el párrafo precedente, por cuanto a las atribuciones que les han sido conferidas, y que el ejercicio de las mismas implicó que la elaboración y distribución de esta misiva resultara contraria a la normativa comicial federal.

Reiterando que en autos se carece de elementos suficientes demostrando la participación del Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República en los hechos irregulares acreditados, como ya se refirió.

Tales argumentaciones deberán tenerse por reproducidas, como si a la letra se insertaren, en obvio de repeticiones innecesarias.

Finalmente, debe destacarse que aun cuando la distribución de las misivas de marras aconteció durante un Proceso Electoral de carácter federal, esta autoridad considera que ello no implicó una transgresión a los principios de libertad de sufragio y libertad de Proceso Electoral Federal.

Lo anterior, en razón de que se carece siquiera de indicios para afirmar que la elaboración, envío y distribución de la carta cuestionada, pudiera haber trastocado tales postulados.

Atento a lo anterior, del análisis realizado a las constancias que integran el presente expediente, mismas que son valoradas conformes a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en términos del artículo 359, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta autoridad considera lo siguiente:

a) Se declara **fundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental; del Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), por infringir el artículo 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, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, al haberse acreditado que la distribución y envío de las cartas materia de este

procedimiento, trastocó el principio de imparcialidad previsto en la Constitución General.

b) Se declara **infundado** el presente procedimiento en contra del C. Jefe de la Oficina de la Presidencia, por la supuesta infracción del artículo 134, párrafo séptimo 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) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, al no haberse acreditado su participación en la distribución y envío de las cartas materia de este procedimiento.

c) Se declara **infundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Jefe de la Oficina de la Presidencia; del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental; del Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), por la supuesta infracción a los artículos 4, párrafos 2 y 3, y 347, párrafo 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no acreditarse una transgresión a los principios de libertad de sufragio y libertad de Proceso Electoral.

UNDÉCIMO.- CONSIDERACIONES RESPECTO A QUE NO ES PROCEDENTE IMPONER UNA SANCIÓN O DAR VISTA, POR LA CONDUCTA REALIZADA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, EL C. FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA. 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, relacionadas con la realización de actos de promoción personalizada, así como la transgresión al principio de imparcialidad, a través del envío de las cartas dirigidas a la derechohabiente del FOVISSSTE, en términos de lo narrado en los Considerandos NOVENO y DÉCIMO precedentes,

resulta improcedente imponer sanción alguna o dar vista a cualquier autoridad por ello, debido al servidor público de que se trata, tal como a continuación se evidenciará.

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 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 y 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 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 previó 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:

De las Responsabilidades de los Servidores

Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 108.- Para los 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.

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.

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 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.

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 112.- *No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.*

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

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. 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.

Artículo 114.- *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.*

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

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 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, 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 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.

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 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 SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustenten una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el

ámbito de las relaciones internas e internacionales, que puede ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, es su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.”

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:

“(…) El presidente, mientras lo sea, no puede ser acusado y juzgado por los actos u omisiones que redunden su perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen gobierno a que alude el art. 7 de la LFRSP ni por todos los delitos que señalan las leyes penales, tanto federales, como estatales. Sólo puede serlo por el de traición a la patria y los graves del orden común.

Concluido el periodo de su mandato o una vez que dejó de ser presidente, por renuncia o licencia, entonces desaparece, respecto al cesante, el privilegio, y operan los sistemas ordinarios y comunes de enjuiciamiento, tanto el que se confió al jurado de sentencia como el que se asignó a la justicia ordinaria. “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”, dispone el segundo párrafo del art. 108 constitucional; de conformidad con el cuarto párrafo del art. 111 y el art. 114 de la carta magna, para exigirle responsabilidad, tiene que acudir ante el jurado de sentencia en el año que sigue. De lo anterior se infieren las siguientes consecuencias:

El presidente puede incurrir en algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero por éstos no debe responder mientras sea presidente, aunque no hay impedimentos para que se le exija responsabilidad una vez que ha dejado de ocupar el arto puesto; la constitución no establece una irresponsabilidad, sólo difiere el momento en que se exige. En busca de un pacífico ejercicio del mandato, la constitución pone al presidente de la república al margen del enjuiciamiento; sin embargo, no ha señalado que sea irresponsable y que no puede ser enjuiciado una vez que cesó en sus funciones.

También es responsable por los delitos del orden común que cometa, si son graves; puede serlo durante su mandato mediante la intervención del jurado de sentencia; si no lo son, debe responder de éstos ante las autoridades judiciales ordinarias una vez que cesó de ser presidente.

Si se trata de algún ilícito de los que fija el art. 7º. de la LFRSP, el que conoce de la responsabilidad de un ex presidente de la república es el jurado de sentencia y puede hacerlo únicamente durante el año que siga a la fecha en que abandono el cargo. En el caso de que no asuma una nueva función pública sólo procederá inhabilitarlo. En caso contrario procede su destitución y la inhabilitación.

Ni la constitución ni la LFRSP han establecido su irresponsabilidad; no se trata de un caso más de inviolabilidad similar al que existe a favor de los diputados y senadores, que determina expresamente el art. 61 constitucional. Para suponer su total irresponsabilidad durante el mandato y una vez concluido se requiere texto expreso. No lo hay. Debe aplicarse la regla general. Es cierto que no le es aplicable la LFRSP mientras ocupe el cargo, pero sí cuando lo abandona; entonces no hay principio jurídico que lo impida. Las leyes penales también le son aplicables, en forma parcial y en lo relativo a delitos graves. En los restantes es preciso esperar a que cese la inmunidad temporal. No estuvieron en lo correcto los miembros de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia cuando –en su dictamen del 6 de diciembre de 1989, recaído a acusación formulada por Samuel del Villar

en la que solicitó que se instituyera juicio político, entre otros, a Miguel de la Madrid Hurtado-sostuvieron:

La interpretación que reiteradamente se ha dado a este precepto por los numerosos estudios de derecho constitucional que existen sobre el particular es que el Presidente de la República, además de no ser responsable políticamente, durante el tiempo de su cargo disfruta de inmunidad respecto a las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, y que sólo puede resultar responsable, mediante la acusación y de mostración de los hechos, del delito específico de traición a la Patria y de delitos graves del orden común.

Por otra parte el art. 110 constitucional, el enumerar a los sujetos que pueden ser motivo de juicio político, no incluye al Presidente de la República, por lo que jurídicamente lo está excluyendo de dicho juicio de responsabilidad y de dicho procedimiento, lo cual se confirma además en la fracc. I del art. 109 de la propia Constitución, la que en el art. 110 se aplica a los servidores públicos precisamente señalados en el mismo precepto.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en el art. 2º. Que son sujetos de dicha Ley y consecuentemente de los procedimientos en ella señalados (juicio político y de la declaración de procedencia), los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del art. 108 constitucional.

Cabe señalar que el Presidente de la República no está comprendido en dichos párrafos, pues su responsabilidad limitada sólo a los casos ya expuestos, se encuentra contenida en el párrafo segundo de dicho numeral. Consecuentemente, el Presidente de la República no es sujeto de la Ley comentada, y menos aún de los procedimientos que en la misma establece ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y de declaración de procedencia o desafuero. Lo anterior se encuentra reforzado por el art. 5º. de dicha Ley,

el cual establece que sólo son sujetos de juicio político, los servidores públicos que se mencionan en el expresado art. 110 de la citada Constitución General de la República, por el art. 25 de la misma ley de que se viene haciendo mérito, el cual previene el procedimiento de desafuero para los funcionarios o servidores públicos consignados en el primer párrafo del art. 111 de la Constitución, entre los cuales asimismo, no se incluye al Presidente de la República, el que por lo que toca a su responsabilidad limitada, reiterando lo antes dicho, sólo se previene en el cuarto párrafo de dicho art. 111.

Es factible que el presidente de la república cometa algún delito durante el tiempo de su ejercicio. Si es grave y no es sancionado por el jurado de sentencia puede ser enjuiciado, una vez que cese en sus funciones, por la autoridad judicial competente. Sólo se difiere su enjuiciamiento. Si no es grave, la acción judicial puede iniciarse una vez que cesa el mando.

En este caso no opera el plazo de un año al que se hizo referencia; la prescripción no comienza a correr durante el tiempo en que desempeñe su cargo de presidente o de cualquiera otro de los mencionados en el art. 111; no obstante que en las leyes penales se señale un plazo de prescripción menos, por disposición constitucional, para que prescriba un delito del orden común cometido por él, se requiere que cuando menos transcurra el término de tres años. La razón que explica la excepción es obvia; la influencia y el poder de quienes han actuado en los niveles primario y secundario en la administración pública va más allá del plazo en que formalmente concluye su mandato. La medida discriminatoria tiende a equilibrar una desigualdad real.

El delito de traición a la patria únicamente puede ser previsto en las leyes federales. Los delitos graves necesariamente son del orden común; se trata, por una parte, de los previstos por el Código Penal Federal o las leyes federales y, por otra, los establecidos en los códigos penales de los estados. Si el presidente de la república incurriera en un delito grave del orden común de los estados durante su

*encargo, no puede ser juzgado por los jueces locales; el competente para hacerlo es el jurado de sentencia, previa acusación que formule la cámara de diputados. En este caso el senado, que es una autoridad federal, debe juzgar al reo con base en una ley local. La que prevea el tipo penal; por virtud del art. 14 constitucional, que dispone que de ser juzgado conforme a **una ley exactamente aplicable al delito de que se trata**, el servidor público no puede ser juzgado con base en el Código Penal Federal.*

(...)"

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, 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.

DUODÉCIMO.- Que en virtud de que este órgano resolutor acreditó en los Considerandos NOVENO y DÉCIMO de la presente Resolución, que los CC. Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), transgredieron los artículos 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 347, párrafo 1, incisos c), d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos; lo procedente es dar vista a los CC. **Titulares del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los**

Trabajadores del Estado y del Órgano Interno de Control del consabido Fondo de Vivienda, para que determinen 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.

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

CAPÍTULO IX

De los Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Órganos Internos de Control, de sus respectivas Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas y de los Supervisores Regionales

ARTÍCULO 60.- *El Titular de la Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.*

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 63.- *Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades: I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;*

II. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República y, en su caso, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo

dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

III. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de dichos ordenamientos, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

IV. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

V. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y Lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo integral, con base en las políticas y prioridades que dicte el Titular de la

Secretaría, que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y el logro de un Buen Gobierno;

VII. *Emitir, cuando resulte aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de dicha Ley, en los demás casos se estará a lo previsto en el artículo 8, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;*

VIII. *Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;*

IX. *Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;*

X. *Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;*

XI. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

XII. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y de la Procuraduría General de la República, conforme a los Lineamientos emitidos por la Secretaría, y

XIII. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría o el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control, así como aquellas que les confieran las leyes y Reglamentos a los órganos internos de control.

(...)"

En el caso concreto, la infracción cometida por los servidores públicos del FOVISSSTE citados al inicio de este Considerando, implicó contravenir la norma suprema en lo establecido por lo dispuesto en el artículo 134 párrafos séptimo y octavo Constitucional, en los términos que fueron expuestos en los Considerandos NOVENO y DÉCIMO de esta Resolución.

En ese tenor, y tomando en consideración que conforme a lo establecido en los artículos 7º y 8º, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Director General de dicha entidad es el Presidente de la Junta Directiva de dicha paraestatal (órgano que a su vez funge como ente superior de dirección y gobierno de esa institución), lo procedente es darle vista con copia certificada de las presentes actuaciones, así como con esta Resolución, para que en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda respecto del actuar infractor de los servidores públicos del FOVISSSTE señalados al inicio de este Considerando.

Por otra parte, deberá darse también vista por el actuar irregular acreditado, al Titular del Órgano Interno de Control en el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a efecto de que en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho corresponda respecto del actuar infractor de los servidores públicos de ese órgano desconcentrado señalados al inicio de este Considerando.

[...]

QUINTO. Síntesis de agravios. A efecto de estar en posibilidad de atender de forma correcta los motivos de disenso, éstos se sintetizan enseguida, en obvio de repeticiones ociosas.

Avala la idea anterior, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, visible en la página 2797, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, correspondiente al mes de septiembre de dos mil nueve, Novena Época, de rubro: **"AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL "**.

1) Agravios sobre constitucionalidad de normas:

A) Inconstitucionalidad de los artículos 341, párrafo 1, inciso f), y 347, párrafo 1, incisos c), d) y f,

**del Código Federal de Instituciones y Procedimientos
ElectORAles.**

Los apelantes solicitan la inaplicación de los artículos precisados, al estimar su inconstitucionalidad, sobre la base de que contravienen los artículos 14, 22, 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se estiman que son inconstitucionales los preceptos legales cuestionados, fundamentalmente, por que no cumplen los principios de legalidad, tipicidad, taxatividad, proporcionalidad y reserva de ley, 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 segundo precepto jurídico no prevé ninguna sanción para el caso de que dichos sujetos (servidores públicos) incurran en algún acto de infracción o incumplimiento. Por ello, a juicio de los impugnantes, no existe certeza en relación con las consecuencias derivadas de tales conductas, sin que tal vacío legal pueda subsanarse con la interpretación analógica o por mayoría de razón e imponiendo sanciones no previstas clara y expresamente en la ley.

También consideran que se viola el principio de proporcionalidad, pues no permite determinar si la pena que se pretende imponer es idónea, necesaria y proporcional, con la falta o infracción imputada.

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

Los actores hacen 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.

Lo anterior, porque se violan los principios de legalidad, reserva legal, y jerarquía normativa. Los recurrentes señalan que se establecen la definición de propaganda política-electoral, los sujetos sancionables o destinatarios de la responsabilidad, así como las conductas infractoras; empero, 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.

2) Agravios procesales

A) Los apelantes afirman que carece de fundamentación y motivación la resolución impugnada.

Esto en razón de que determinaron modificar el sentido del proyecto (de infundado a fundado) originalmente circulado por el Secretario del Consejo General, sin realizar el análisis correspondiente de los hechos denunciados y sin exponer argumentos lógico jurídico y/o fundamentos legales que hicieran posible

concluir que las conductas denunciadas por el quejoso eran susceptibles de constituir alguna violación a la normatividad electoral federal.

A juicio de los inconformes, esta circunstancia es violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) En otro agravio los apelantes aducen que la resolución impugnada es ilegal porque fue emitida por autoridad incompetente.

Al respecto, los actores aducen que los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar la resolución CG358/2012, dejaron en poder del Secretario del órgano la discrecionalidad de exponer los razonamientos que la sustentan. Sin embargo, en opinión de los inconformes, no existe disposición jurídica alguna que autorice a ese funcionario a completar o colmar las deficiencias argumentativas de los consejeros electorales. Que si bien dicho Secretario es auxiliar del Consejo General y tiene a su cargo formular los engrose correspondientes, dicha atribución no lo faculta para asumir las funciones que corresponden al órgano en cuestión.

En este sentido, los promoventes consideran que la resolución impugnada es “... *producto de la indebida elaboración de argumentos del propio Secretario del Consejo General y no de la adhesión al documento en*

que consta la resolución, de las razones por las que los consejeros estimaron aprobar fundado el procedimiento...” impugnado.

3) Agravios formales

A) Por otra parte, los actores argumentan que ni el Consejo General (órgano resolutor) ni su Secretario (órgano sustanciador) desglosaron puntualmente los motivos a dilucidar en el caso (*litis*).

En este contexto, afirman que el procedimiento especial sancionador debió dilucidar si, como consecuencia de la distribución de una carta del FOVISSSTE fechada el doce de marzo de dos mil doce, dirigida a los trabajadores que resultaron beneficiados en el sorteo FOVISSSTE 2012 para ejercer un crédito hipotecario, en la que se observa el nombre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y su firma al calce, se incurrió en alguna de las siguientes transgresiones:

(1) Difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada de servidores públicos, en contravención a los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2, del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos;

(2) Violación a los principios de libertad de proceso electoral, de sufragio e imparcialidad de los servidores públicos, contenidos en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución, 4, párrafos 2 y 3, y 347, párrafo 1, incisos c) y f), del Código de la materia, y 2 del Reglamento mencionado; y

(3) Difusión de propaganda gubernamental en época de campañas electorales, en violación a los artículos 41, Base III, Apartado C, Constitucional, en relación con los artículos 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, incisos b) y f) del Código de la materia.

B) La autoridad responsable omitió tomar en cuenta que la propaganda política trasciende los límites de la legalidad sólo cuando se ubica en 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. Así los actores consideran que, del contraste de las constancias que obran en autos y las normas aplicables al caso, la autoridad debió considerar únicamente como propaganda con fines de promoción personalizada aquella pagada con recursos públicos, difundida por un poder público, bajo cualquier modalidad de comunicación social, y cuyo contenido tienda a promover la imagen personal de un servidor público con fines de posicionarlo electoralmente.

Los actores sostienen que lo anterior se desprende de los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución; 341, párrafo 1, inciso f), y 347, párrafo 1, inciso d), del Código de la materia; 2, 3, 4 y 5 del Reglamento aplicable a la propaganda institucional; de los criterios establecidos por esta Sala Superior en las sentencias dictadas en los expedientes “*SUP-RAP-147, SUP-RAP-173 y SUP-RAP-197 [SIC]*” y en la jurisprudencia 20/2008, así como de la intención que persiguió el Poder Reformador de la Constitución.

C) Los apelantes afirman que la resolución está indebidamente fundada y motivada y violenta el principio de exhaustividad porque no señala de qué forma los entonces denunciados violaron el principio de imparcialidad.

Sobre este particular, aducen que la responsable se limitó a deducir la responsabilidad de los sujetos denunciados a través de la invocación e interpretación de la normatividad que rige a la Unidad Administrativa Desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero sin precisar los elementos objetivos en los que sustentó su determinación ni el grado de participación que los denunciados pudieron haber tenido en la producción o distribución de la carta de referencia.

4) Agravios de fondo

A) En opinión de los recurrentes, la referida carta debió haberse considerado como una comunicación personalizada mediante la cual se transmite a un destinatario un mensaje, que en esencia era hacer del conocimiento de un derechohabiente el resultado del sorteo FOVISSSTE 2012, al haber sido uno de los ganadores. Situación que en su opinión, la responsable omitió considerar.

B) Que otro de los mensajes de la carta era la referencia al impulso del crédito y al desarrollo de la vivienda sin que en su opinión, se consideren como expresiones contraventoras de la normativa electoral, ya que la única limitación radicaba en la existencia de algún proceso electoral en periodo de campañas. Lo que a decir del recurrente, no se encuentra actualizado.

Por tanto, la comunicación cuestionada era un elemento válido para posibilitar que los derechohabientes ganadores se encontraran en aptitud de ejercer el derecho fundamental de acceso a una vivienda dentro del plazo máximo que en aquélla se menciona, sin que constituyera propaganda a través de la cual se realizara la promoción personalizada de un servidor público.

C) Que de conformidad con lo expuesto en el apartado de las **CONSIDERACIONES GENERALES** de su ocurso, no es posible establecer que la sola inclusión del nombre del Presidente de la República, así como su firma, resultan suficientes para determinar que fueron

alteradas las condiciones de equidad del proceso electoral federal que transcurre o que dichos elementos de la carta, lo posicionan electoralmente a él o a un tercero (elementos indispensables para arribar a la determinación de declarar fundado el procedimiento administrativo sancionador).

D) En consonancia con lo anterior, aduce que el hecho de haber sido una misiva realizada desde el despacho del Presidente de la República, tenía como fin resaltar la felicitación e invitación a ejercer el crédito hipotecario, debido a la investidura presidencial.

E) Que la autoridad responsable no expresó argumento alguno durante la deliberación del Proyecto de Resolución del procedimiento SCG/PE/PGA/CG/132/PEF/209/2012 tendiente a justificar, las razones por la que estimó que la carta bajo escrutinio, cumplía con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la normatividad electoral y en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya expuestos, para ser considerada como propaganda personalizada de un servidor público.

F) La distribución y entrega de las cartas en modo alguno constituye una difusión masiva de propaganda gubernamental, ni de comunicación social, porque ésta constituye una comunicación de carácter personal dirigida a un grupo determinado, es decir, a los

derechohabientes como favorecidos con un crédito hipotecario, y no al público en general.

Esto es así, porque del análisis a la normativa electoral federal, se advierte que la alusión al término de “comunicación social” se refiere a medios masivos como radio y televisión, y no así, a las “comunicaciones directas y personales” como son las cartas que establecen un destinatario específico y se hacen llegar a un domicilio determinado.

G) La distribución de la carta denunciada se llevó a cabo bajo un marco de buena fe, es decir, que tanto el contenido (el cual se ha demostrado tiene carácter legal) como las circunstancias en que fue distribuida la carta de mérito, permiten establecer que no existió intención alguna de infringir las disposiciones electorales o las condiciones de equidad en que se debe desarrollar el proceso electoral federal.

H) Que las cartas no contienen elementos que afecten la equidad del proceso electoral federal, toda vez que no hacen alusiones de apoyo a candidatos y partidos políticos ni referencias a la jornada electoral o a la emisión del voto. Que no se tomaron en consideración las anteriores argumentaciones jurídicas vertidas en el escrito con el que se dio respuesta al emplazamiento y se compareció a la audiencia de pruebas y alegatos.

I) Que no existe responsabilidad directa de cada uno de los apelantes con el envío de las cartas a los derechohabientes, ni violación al artículo 134 Constitucional porque tal dispositivo exige una conducta de acción por parte del servidor público imputado.

J) Además, para que la autoridad electoral imponga la sanción correspondiente, debe identificar al sujeto que directamente cometió la infracción, analizar la probable responsabilidad del servidor público en la comisión de la infracción, determinando si fue parcial y autorizó la aplicación de los recursos públicos que estaban bajo su responsabilidad, y las circunstancias que originaron la violación constitucional.

K) Que contrario a lo sostenido por la responsable, no existe infracción al principio de imparcialidad porque los recursos erogados son propios para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas el FOVISSSTE y, en el caso particular, para la difusión de los resultados de los sorteos para el acceso a créditos hipotecarios de los derechohabientes del ISSSTE. Sin que ello implique que su uso y destino haya sido en modo alguno de manera parcial.

L) Que indebidamente la responsable estimó la vulneración de las normas constitucionales y legales a partir de:

- La afirmación del Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE en respuesta a un requerimiento formulado por la responsable, en la que informó que había existido colaboración con la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República en la elaboración y distribución de las cartas denunciadas;

- La deducción, que como corresponde al FOVISSSTE establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito hipotecario barato, la responsabilidad de esas atribuciones y el correspondiente envío de las cartas, debían recaer en el Vocal Ejecutivo de dicho fondo.

Sin embargo, como dicho funcionario se auxilia a su vez de diversos servidores públicos para el cumplimiento de sus atribuciones, como son el Subdirector de Crédito; el Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y el Jefe del Departamento de Promoción de Créditos, éstos también son responsables de la violación a la normativa electoral federal.

M) Que en los considerandos NOVENO y DÉCIMO de la resolución combatida la autoridad electoral arriba a conclusiones arbitrarias que carecen de la debida motivación que se exige en toda resolución a efecto de no vulnerar el principio de legalidad.

Ello, en base a que la responsable utilizó la motivación con el objeto de justificar la actualización de dos hipótesis de infracción distintas, por los mismos hechos y circunstancias reprochables en base a responsabilidades distintas.

N) Que la responsable, en ningún momento acreditó con prueba alguna que la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la presidencia de la República hubiera difundido propaganda gubernamental, en contravención al artículo 134 Constitucional, mucho menos que hubiera aplicado de manera parcial los recursos públicos, pues realiza una simple reproducción de los argumentos utilizados para encuadrar la supuesta infracción en ambas hipótesis.

O) Que el acto consistente en la utilización parcial de los recursos públicos no afecta la equidad en la competencia entre los partidos políticos o candidatos, toda vez que tales elementos no fueron acreditados por la responsable.

P) La responsable dejó de observar los elementos esenciales de la normatividad, ya que pretende fundar su actuación en base a la prohibición total inserta en el artículo 134 Constitucional; esto es, la responsable dejó de observar el principio de exhaustividad debido a que estaba obligada a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos planteados en el escrito primigenio, los cuales consistieron en que, a) no se realizó

difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, *b*) Inexistencia de violación al principio de imparcialidad, *c*) No se usaron recursos públicos, ni se afectó la imparcialidad en materia electoral, *d*) El contenido de la misiva dirigida al denunciante no afecta el principio de equidad en la contienda electoral, *e*) Inexistencia de la propaganda gubernamental personalizada; sin que haya realizado un estudio sistemático de tales argumentos; ya que únicamente se avocó a analizar las cuestiones o pretensiones que en su momento adujo el denunciante, sin hacer un pronunciamiento sobre la eficacia de los argumentos de defensa vertidos por el recurrente en la instancia primigenia.

SEXTO.- Estudio de fondo. 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 que se tilda de inconstitucional.

En el caso, es procedente el análisis de la inaplicación de los artículos impugnados, dado que la autoridad resolutora se fundó en ellos para sancionar a los recurrentes, como se aprecia de los apartados de la resolución que enseguida se reproducen.

[...]

Atento a lo anterior, del análisis realizado a las constancias que integran el presente expediente, mismas que son valoradas conformes a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en términos del artículo 359, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta autoridad declara **fundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República; del Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), 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.

En contraparte, el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, por la supuesta transgresión a los preceptos citados en el párrafo precedente, deberá declararse **infundado**.

DÉCIMO.- CONSIDERACIONES GENERALES Y ESTUDIO DE FONDO RESPECTO DE LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, LIBERTAD DE SUFRAGIO Y LIBERTAD DE PROCESO ELECTORAL, POR PARTE DEL LICENCIADO FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DEL JEFE DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DEL COORDINADOR DE ESTRATEGIA Y MENSAJE GUBERNAMENTAL; DEL VOCAL EJECUTIVO DEL FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO; DEL SUBDIRECTOR DE CRÉDITO; DEL JEFE DE SERVICIOS DE PROMOCIÓN CREDITICIA, Y DEL JEFE DEL

DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN DE CRÉDITO (TODOS ELLOS DEL ALUDIDO ÓRGANO DESCONCENTRADO). Que en el presente apartado se determinara lo que en derecho corresponda respecto de la probable violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo 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) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, con motivo de la difusión de la carta materia del presente procedimiento, imputable a los servidores públicos denunciados.

[...]

Atento a lo anterior, del análisis realizado a las constancias que integran el presente expediente, mismas que son valoradas conformes a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en términos del artículo 359, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta autoridad considera lo siguiente:

a) Se declara **fundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental; del Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), por infringir el artículo 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, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, al haberse acreditado que la distribución y envío de las cartas materia de este procedimiento, trastocó el principio de imparcialidad previsto en la Constitución General.

b) Se declara **infundado** el presente procedimiento en contra del C. Jefe de la Oficina de la Presidencia, por la supuesta infracción del artículo 134, párrafo séptimo 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) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, al no haberse acreditado su participación en la distribución y envío de las cartas materia de este procedimiento.

c) Se declara **infundado** el presente procedimiento en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Jefe de la Oficina de la Presidencia; del Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental; del Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Subdirector de Crédito; al Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y al Jefe del Departamento de Promoción

de Crédito (todos ellos del aludido órgano desconcentrado), por la supuesta infracción a los artículos 4, párrafos 2 y 3, y 347, párrafo 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no acreditarse una transgresión a los principios de libertad de sufragio y libertad de Proceso Electoral.

[...]"

Por tanto, resulta procedente el estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad de normas expuestos por los recurrentes.

En primer término, esta Sala Superior considera que resultan **infundados** los agravios relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 341, párrafo 1, inciso f), y 347, párrafo 1, incisos c), d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, descritos en el numeral 1, inciso A, del considerando anterior.

En efecto, los preceptos legales en estudio, no resultan contraventores de los principios constitucionales que regulan al poder sancionador del Estado, como se justifica a continuación.

Los artículos 14, párrafo tercero; 22; 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Federal, disponen:

Artículo 14.

(...)

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 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

(...)

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.

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

La segunda norma constitucional citada establece, en lo que interesa al caso, que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

En el tercero 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 cuarto 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.

Puede advertirse que en estas normas constitucionales se consagra el principio de legalidad, 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 o por mayoría de razón, 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 inteligible 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

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.

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.

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 acudirse 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, 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.¹

**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

¹ 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.

materia electoral. En efecto, 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.²

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

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

establecimiento y definición de las infracciones y de las sanciones.

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 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 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 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 doctrina³ 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.

³ DE FUENTES BARDAJI, Joaquín, *et al*, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Aranzadi, S.A., Mayo 2008, págs. 138-146.

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 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 aquélla, 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.⁴

Ahora bien, el último párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal, que los inconformes consideran trastocado con los preceptos legales 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), d) y f), 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

⁴ 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.

armónico con los artículos 354⁵ 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:

[...]

⁵ Mediante el quinto y sexto resolutive, respectivamente, de la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de julio de 2008, se declaró la invalidez total de los **numerales 6 del artículo 22 y 5 del artículo 96**; y de las **fracciones II y III del inciso d)** del numeral 1 del artículo 354, únicamente en la porción normativa contenida en ambas fracciones, que a la letra dice: "**...con el doble del precio comercial de dicho tiempo...**". Cabe mencionar que a través del séptimo resolutive de la citada sentencia, se señala que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos en términos del último considerando de la ejecutoria emitida, misma que se encuentra en proceso de publicación.

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;

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

Artículo 354

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

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;

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 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:

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 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 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, se precisan las conductas 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 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, enlistan 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.
- 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, 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 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.

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.

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 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.

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. 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 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 Administrativas 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; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar tales sanciones.

En cuanto a las sanciones, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas 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 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.

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, 22, 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), 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.

Por estas razones, resulta **infundado** el concepto de agravio descrito en el **numeral 1, inciso A**, del considerando anterior.

De igual forma, esta Sala Superior estima **infundado** el segundo planteamiento de inconstitucionalidad de normas descrito en el **numeral 1, inciso B** del considerando previo, en el que se solicita la inaplicación del artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

Lo **infundado** del agravio radica en que, contrariamente a lo sustentado por los apelantes, el artículo sí cumple con el principio de reserva legal, según se verá enseguida.

Como ya se estableció previamente, en los artículos 14, párrafo tercero, 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el principio de reserva legal, que los inconformes estiman incumplido por el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

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.

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 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.

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 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 aquélla, 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 y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.⁶

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.

⁶ Tesis de jurisprudencia P/J.30/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1515.

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 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, se plasma 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 precepto legal, autoriza al Instituto Federal Electoral para disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas previstas.

Una 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), del código citado prevén:

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

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 los recurrentes, 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

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.

Como se advierte, en esta norma jurídica se establecen 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 normativas 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 las prescripciones constitucionales y legales, acorde a la reserva legal, ya 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.

El 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.

De ahí lo **infundado** del concepto de agravio descrito en el **numeral 1, inciso B** del considerando previo.

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 doce de marzo de dos mil doce, enviada durante el periodo del dieciocho al veintisiete de marzo de dos mil doce, a los ganadores del sorteo de créditos tradicionales 2012 a nivel nacional del FOVISSSTE, se realizó la promoción personalizada, asimismo, se transgredió el principio de imparcialidad de los servidores públicos de los siguientes funcionarios:

- a) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República;

c) Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

d) Subdirector de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

e) Jefe de Servicios de Promoción Crediticia del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

f) Jefe del Departamento de Promoción de Crédito del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los apelantes ponen en duda la determinación del órgano responsable, respecto de esta infracción, por las siguientes razones:

1. La referida carta debió haberse considerado como una comunicación personalizada mediante la cual se transmite a un destinatario un mensaje, que en esencia era hacer del conocimiento de un derechohabiente el resultado del sorteo FOVISSSTE 2012, al haber sido uno de los ganadores.

2. Que otro de los mensajes de la carta era la referencia al impulso del crédito y al desarrollo de la vivienda sin que se deban considerar como expresiones contraventoras de la normativa electoral, ya que la única limitación radicaba en la existencia de algún proceso electoral en periodo de campañas.

Por tanto, la comunicación cuestionada era un elemento válido para posibilitar que los derechohabientes ganadores se encontraran en aptitud de ejercer el derecho fundamental de acceso a una vivienda dentro del

plazo máximo que en aquélla se menciona, sin que constituyera propaganda a través de la cual se realizara la promoción personalizada de un servidor público.

3. Que las cartas no contienen elementos que afecten la equidad del proceso electoral federal, toda vez que no hacen alusiones de apoyo a candidatos y partidos políticos ni referencias a la jornada electoral o a la emisión del voto, ni fueron distribuidas durante las campañas electorales.

4. Que no es posible establecer que la sola inclusión del nombre del Presidente de la República, así como su firma, resultan suficientes para determinar que fueron alteradas las condiciones de equidad del proceso electoral federal que transcurre o que dichos elementos de la carta, lo posicionan electoralmente a él o a un tercero (elementos indispensables para arribar a la determinación de declarar fundado el procedimiento administrativo sancionador).

Que el hecho de haber sido una misiva realizada desde el despacho del Presidente de la República, tenía como fin resaltar la felicitación e invitación a ejercer el crédito hipotecario, debido a la investidura presidencial.

5. Que no existe infracción al principio de imparcialidad porque los recursos erogados son propios para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas el FOVISSSTE y, en el caso particular,

para la difusión de los resultados de los sorteos para el acceso a créditos hipotecarios de los derechohabientes del ISSSTE. Sin que ello implique que su uso y destino haya sido en modo alguno de manera parcial.

6. Que indebidamente la responsable estimó la vulneración de las normas constitucionales y legales a partir de:

- La afirmación del Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE en respuesta a un requerimiento formulado por la responsable, en la que informó que había existido colaboración con la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República en la elaboración y distribución de las cartas denunciadas;

- La deducción, que como corresponde al FOVISSSTE establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito hipotecario barato, la responsabilidad de esas atribuciones y el correspondiente envío de las cartas, debían recaer en el Vocal Ejecutivo de dicho fondo.

Sin embargo, como dicho funcionario se auxilia a su vez de diversos servidores públicos para el cumplimiento de sus atribuciones, como son el Subdirector de Crédito; el Jefe de Servicios de Promoción Crediticia, y el Jefe del Departamento de Promoción de Créditos, éstos también

son responsables de la violación a la normativa electoral federal.

Son **fundados** los argumentos.

En primer lugar esta Sala Superior advierte que en la resolución impugnada la responsable tuvo por demostrado que la distribución de la carta en cuestión, fue realizada dentro del periodo del dieciocho al veintisiete de marzo de dos mil doce, es decir, en periodo de intercampañas; aunado a que carecía de elementos para afirmar que aquélla fue distribuida una vez iniciadas las campañas electorales federales en el actual proceso electoral.

Además, el denunciante en su escrito de queja en ningún momento afirma ni aporta elemento de prueba alguno con el que se controvierta o demuestre que la carta objeto de la *litis* hubiera sido distribuida una vez iniciado el período de campañas, aunado que en las constancias de autos no hay elemento de prueba alguno que demuestre que la carta en cuestión se haya distribuido en periodo prohibido por el artículo 41 Constitucional, base III, apartado C, segundo párrafo; por tanto, no hay infracción alguna en este sentido.

Incluso, de las constancias de autos se advierte que el período de distribución de la carta en comento fue del dieciocho al veintisiete de marzo de dos mil doce, según se obtiene del *CONTRATO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA LA IMPRESIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ENTREGA MASIVA DE SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS VEINTINUEVE*

CARTAS PARA LOS GANADORES DEL SORTEO DE CRÉDITOS TRADICIONALES 2012 A NIVEL NACIONAL DEL FOVISSSTE, celebrado entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la empresa denominada QPN Monterrey, Sociedad Anónima de Capital Variable, de fecha diez de marzo de dos mil doce, visible a folios (436 a 450) del Cuaderno Accesorio Único.

Por otro lado, del análisis a la carta objeto de la denuncia, se colige que su contenido es por una parte extender una felicitación a los derechohabientes ganadores del sorteo de créditos tradicionales 2012 a nivel nacional del FOVISSSTE, y por otra parte es informativo, en cuanto al número de créditos otorgados durante este sexenio del gobierno federal, y no se aprecia la intención de difundir promoción personalizada del Presidente de la República o de algún tercero.

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 difunda debe abstenerse de promocionar logros de gobierno, obra pública, e inclusive, emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía, con el objeto de promocionar a un funcionario público, a un tercero o a un partido político.

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 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.

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 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 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 prohibir, su participación activa en la entrega de bienes y servicios a los gobernados, 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 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.

En este contexto, 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 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 relacionada con los créditos que proporciona el FOVISSSTE a los trabajadores del Estado, en cumplimiento al deber legal que dicha entidad tiene de comunicarlo a quienes resultan elegidos para ejercer un crédito para vivienda, y no promocionar al Presidente de la República o a un tercero.

Para definir sobre la pretensión de los inconformes, se requiere reproducir el contenido de la carta objeto de la *litis*, que es el siguiente:

(En la parte superior derecha, el Escudo Nacional, debajo de él, en el ángulo superior derecho, se lee: “*Del escritorio del C. Felipe Calderón Hinojosa Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”)

“12 de marzo de 2012

PABLO GOMEZ ALVAREZ

Presente

Me da mucho gusto saber que fuiste uno de los servidores públicos que resultaron beneficiados en el sorteo del FOVISSSTE 2012. ¡Muchas felicidades!

Para ejercer el crédito hipotecario, recuerda que debes llevar a cabo los trámites y cumplir con los requisitos que marca la ley. Tienes hasta el 30 de abril para iniciar tu proceso de formalización y seleccionar la vivienda con la que harás uso de tu crédito. Así, muy pronto podrás realizar el sueño de tener tu propio hogar, para ti y tu familia.

Durante este gobierno hemos impulsado como nunca el crédito y desarrollo de la vivienda. En estos pocos más de 5 años, 4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa.

Éste es, sin lugar a dudas, el sexenio de la vivienda.

Te invito a que hagamos del 2012 el mejor año para México. Colaborando juntos, sociedad y gobierno, lo vamos a lograr. Tienes mi compromiso de que en el Gobierno Federal seguiremos trabajando sin descanso para que germine la semilla del México seguro, justo y próspero que hemos sembrado con el esfuerzo de todos.

Atentamente,

(Rúbrica ilegible)

Felipe Calderón Hinojosa

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

...”

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: 12 de marzo de 2012.

4 Una felicitación personalizada a cada uno de los servidores públicos ganadores de un crédito hipotecario, dentro del sorteo que para tal efecto celebró el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el presente año.

5. Se indica al destinatario que tiene hasta el treinta de abril de este año para iniciar el proceso de formalización y seleccionar la vivienda con la que se haría uso del referido crédito.

6. Se precisa que se ha impulsado como nunca el crédito y desarrollo de vivienda, pues en poco más de cinco años, "...4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa".

7. La afirmación de que este el sexenio de la vivienda.

8. Una invitación para hacer del 2012 el mejor año para México, colaborando juntos, sociedad y gobierno.

9. La mención del compromiso del Gobierno Federal de pugnar por un México seguro, justo y próspero.

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 01 800 3684 783 y en la página www.fovissste.gob.mx.

12. La leyenda: Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.

Del análisis de lo anterior se pueden advertir los siguientes elementos:

a) Una felicitación individual a cada una de las personas ganadores de un crédito hipotecario.

B. La indicación sobre la fecha límite para ejercer el crédito.

C. La indicación del número de créditos otorgados durante el presente sexenio.

D. Una exhortación o invitación para que, junto con el gobierno, hagan del 2012 el mejor año para México.

D. La confirmación del Gobierno Federal de pugnar por un México seguro, justo y próspero.

El mensaje principal de la carta es extender una felicitación **únicamente** a los ganadores del crédito hipotecario. Es decir, el universo de los destinatarios solamente se limita a los derechohabientes que han obtenido esta prestación social

[62,429 (SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS VEINTINUEVE)⁷]

Que es importante que ejerza su crédito antes del treinta de abril de este año para iniciar el proceso de formalización y seleccionar la vivienda.

Asimismo, que al igual que el derechohabiente ganador 4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa.

Finalmente, la reiteración del Gobierno Federal de pugnar por un México seguro, justo y próspero.

Con esto, es válido deducir que aunque en la misiva se hace referencia al número de créditos otorgados durante el gobierno, no se tiene el propósito de promocionar la imagen del jefe del Ejecutivo Federal, pues no se aprecia el señalamiento de que el servidor público hubiera conseguido, alcanzado o logrado el otorgamiento del crédito, la realización de alguna obra, programa social, etcétera a través del ejercicio de sus funciones.

En estas condiciones, contrariamente a lo sostenido por la responsable en el documento objeto de análisis, esta Sala

⁷ Dato obtenido conforme al "CONTRATO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA LA IMPRESIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ENTREGA MASIVA DE 62,429 (SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS VEINTINUEVE) CARTAS PARA LOS GANADORES DEL SORTEO DE CRÉDITOS TRADICIONALES 2012 A NIVEL NACIONAL DEL FOVISSSTE...", celebrado por el FOVISSSTE y la empresa QPN Monterrey, S.A. de C.V., el cual fue exhibido como anexo del oficio VE/2012/151 (fojas 142 a 155 del expediente primigenio).

Superior considera que, con la misma, no se realiza la promoción personalizada del Presidente de la República.

Pues tal documento contiene un dato específico con información particularizada sobre el vencimiento de la vigencia del crédito (en cuanto al inicio del proceso de formalización para hacer uso del crédito).

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.

Similar criterio fue adoptado por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-196/2012 y sus acumulados.

Consecuentemente, procede **revocar** la resolución impugnada en la materia de la revisión, esto es, desde la exacta 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.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **decreta la acumulación** de los recursos de apelación SUP-RAP-346/2012, SUP-RAP-347/2012, SUP-RAP-348/2012, SUP-RAP-349/2012 y SUP-RAP-352/2012, al diverso SUP-RAP-345/2012.

En consecuencia, glóse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución **CG358/2012** emitida el treinta y uno de mayo de dos mil doce por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** a los apelantes; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados**, a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA

CONSTANCIO CARRASCO
DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GÁLVAN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO