



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: JAIME ARTURO
ORGANISTA MONDRAGÓN

Ciudad de México, a veinticinco de noviembre de dos mil veinte.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de **confirmar**, en lo que es materia de impugnación, la resolución dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral en el expediente SRE-PSC-1/2020.

Í N D I C E

RESULTANDOS.....	2
CONSIDERANDOS.....	5
RESUELVE.....	46

R E S U L T A N D O S

- 1 **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en las demandas, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente.

- 2 **A. Procesos electorales locales.** El quince de diciembre de dos mil diecinueve y uno de enero de dos mil veinte iniciaron los procesos electorales locales en los estados de Hidalgo y Coahuila, respectivamente.

- 3 **B. Suspensión procesos electorales locales.** El primero de abril del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG83/2020, por el cual determinó suspender las actividades relacionadas con los procesos electorales referidos, con motivo de la pandemia de COVID-19.

- 4 **C. Primera denuncia.** El veinticuatro de abril, el Partido Acción Nacional denunció a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, por el supuesto uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la inclusión de su nombre en las cartas que se hacían llegar a los beneficiarios del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, generado por el Gobierno Federal para mitigar los efectos de la desaceleración de la actividad económica provocados por la emergencia sanitaria, y contribuir a conservar las actividades productivas de los segmentos empresariales más pequeños y del autoempleo.



- 5 Asimismo, solicitó el dictado de las medidas cauteles consistentes en la suspensión de la difusión y distribución de dichas cartas.
- 6 **D. Segunda denuncia.** El veintiocho siguiente, el Partido de la Revolución Democrática presentó queja en contra del Presidente de la República, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, y la Secretaria de Economía del Gobierno Federal. Con relación a los primeros, por el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, por la inclusión del nombre del presidente en las cartas aludidas; y respecto a la última funcionaria citada, por la presunta violación al principio de imparcialidad, porque para ser beneficiado por el programa en cuestión era menester estar inscrito en el llamado Censo del Bienestar.
- 7 **E. Tercera denuncia.** El veintinueve de abril, el Partido Revolucionario Institucional denunció el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada a cargo del Presidente de la República, la Secretaria de Economía y el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, por la inclusión del cargo y nombre del primero de los referidos funcionarios en las cartas referidas, así como por la difusión del programa en las redes sociales de los tres servidores públicos citados.
- 8 De igual forma, solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender el envío, difusión o entrega de las cartas denunciadas.

- 9 **F. Medidas cautelares.** El inmediato treinta, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó procedente el dictado de la medida cautelar para suspender la difusión de las cartas que contuvieran el nombre y/o cargo del Presidente de la República.
- 10 El seis de mayo siguiente, esta Sala Superior confirmó esa determinación en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-67/2020.
- 11 **G. Sentencia impugnada.** El diez de julio, la Sala Regional Especializada dictó sentencia en el expediente SRE-PSC-1/2020 y declaró la existencia de la infracción consistente en la realización de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, señalando como único responsable al Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 12 **II. Medios de impugnación.** El dieciséis siguiente, los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia antes precisada.
- 13 **III. Turno.** Mediante acuerdo del entonces Presidente de la Sala Superior, se ordenó integrar y registrar los expedientes SUP-REP-92/2020 y SUP-REP-93/2020, así como turnarnos a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
- 14 **IV. Terceros interesados.** Durante la tramitación de los recursos, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro



Social y el Presidente de la República comparecieron como terceros interesados, por conducto de sus respectivos representantes.

- 15 **V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes, admitió los medios de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDOS

- 16 **PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f) y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, interpuestos para impugnar una sentencia dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

- 17 **SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.** Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020¹ en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo

¹ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

18 En ese sentido, se justifica la resolución de los presentes recursos de revisión del procedimiento especial sancionador de manera no presencial.

19 **TERCERO. Acumulación.** De la lectura de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan, en ambos casos, la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-1/2020.

20 Por tanto, al tratarse de la misma autoridad responsable y el mismo acto reclamado, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias, se decreta la acumulación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-93/2020 al diverso SUP-REP-92/2020, por ser el que primero se recibió en esta instancia jurisdiccional.

21 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos del expediente acumulado.

22 **CUARTO. Requisitos de procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los



artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafos 1, inciso a) y 3, y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- 23 **A. Forma.** Los recursos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellos se hace constar: la denominación de los partidos políticos recurrentes, el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación, el acto impugnado y el órgano que lo emitió; así como los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.
- 24 **B. Oportunidad.** Los recursos fueron interpuestos oportunamente, toda vez que la sentencia controvertida se notificó a los recurrentes el trece de julio del año en curso, mientras que las demandas se presentaron el dieciséis del mismo mes y año, esto es, dentro del plazo de tres días previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 25 **C. Legitimación y personería.** Los requisitos previstos en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la citada Ley, se tienen por satisfechos, dado que quienes interponen los medios de impugnación son partidos políticos con registro ante la autoridad electoral nacional, y quienes suscriben las demandas se ostentan como sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que está reconocida en autos.

26 **D. Interés jurídico.** El requisito se colma, toda vez que los institutos políticos recurrentes fueron parte denunciante en el procedimiento especial sancionador al que recayó la resolución impugnada.

27 **E. Definitividad.** La sentencia controvertida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada.

QUINTO. Estudio de fondo.

A. Consideraciones que sustentan la sentencia recurrida.

28 En la resolución impugnada, la Sala Especializada determinó:

a) La existencia de la infracción consistente en la realización de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos que pusieron en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, por parte de Jehú Sánchez García, Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del Instituto Mexicano del Seguro Social.

b) Que eran inexistentes las infracciones consistentes en la realización de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; así como el supuesto condicionamiento de los recursos del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, por parte de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos



Mexicanos y demás partes involucradas, salvo la mencionada en el párrafo que antecede.

29 A dichas conclusiones, arribó con base en los razonamientos siguientes:

- **Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por el contenido de las cartas.**

30 Determinó que las cartas denunciadas constituyeron propaganda gubernamental, con promoción personalizada a favor del Presidente de la República, porque contenían un mensaje informando a un determinado grupo de personas la acción del Gobierno Federal para atender las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria de COVID-19, así como los beneficios que les generaría la ejecución del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.

31 Del análisis al contenido de los tres modelos de cartas denunciados, determinó que los dos primeros colmaron los elementos personal, temporal y objetivo de la promoción personalizada del Presidente de la República, porque: i) claramente se identificó al Presidente Andrés Manuel López Obrador por la inclusión de su nombre y cargo; ii) se permitió asociar la entrega de los recursos con la figura presidencial y no con la dependencia que realizaría dicha actividad y; iii) aun cuando el Presidente de la República no contiene en proceso electoral alguno, su mensaje pudo promover aspiraciones

políticas sobre la voluntad de la ciudadanía para actuar a favor de la opción política que respalda a dicho mandatario.

32 A partir de lo anterior, la Sala Especializada estimó acreditado el destino de recursos humanos y de infraestructura virtual para el diseño, elaboración y difusión de dichas cartas, por lo que concluyó que también hubo un uso indebido de recursos públicos.

- **Presentación del programa de apoyo en redes sociales.**

33 Con relación a la difusión del programa de apoyo en redes sociales, la responsable tuvo por acreditado que en las cuentas de Facebook y Twitter del Presidente de la República se publicó la conferencia matutina de veintitrés de abril y que en la página de Facebook del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social se difundió el video de dicha conferencia de prensa.

34 Asimismo, se acreditó que en la cuenta del referido Director se retuiteó lo publicado por la cuenta de la entidad que encabeza, cuyo contenido correspondía a un video atinente a la conferencia de prensa vespertina de veintisiete de abril, en donde también se presentó la carta denunciada en términos similares a la conferencia matutina.

35 De igual modo, se acreditó que en la cuenta de Twitter de la Secretaria de Economía se retuiteó la conferencia de prensa de veintisiete de abril.



36 No obstante lo anterior, la responsable consideró que dichas publicaciones no contenían elementos que implicaran la promoción personalizada de algún servidor público, porque al analizar el contenido de cada uno de los mensajes no se advertía que se hiciera alusión a que la implementación del programa la hubiera ordenado o llevado a cabo algún servidor público en específico; sino que se dejó claro que sería la Secretaría de Economía quien ejecutaría el programa de apoyo.

- **Condicionamiento de los recursos del programa de apoyo.**

37 Finalmente, la Sala responsable declaró inexistente la infracción consistente en el condicionamiento de los recursos del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, porque no se acreditó que el estar inscrito en el Censo del Bienestar fuera un requisito o condición para ser beneficiado por el programa de apoyo, y tampoco que éste tuviera como objetivo beneficiar a alguna fuerza política.

B. Pretensión, agravios y litis.

38 Al promover los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, los demandantes tienen la pretensión de que se revoque la sentencia impugnada y se determine que los funcionarios de alto nivel que fueron denunciados también son responsables de la propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos (cartas denunciadas originalmente).

39 Para sustentar dicha pretensión hacen valer diversos argumentos que, esencialmente, se refieren a las siguientes temáticas:

Agravios del Partido Acción Nacional (SUP-REP-92/2020)

- **Responsabilidad por faltar al deber de cuidado.** A juicio del recurrente, la resolución impugnada viola lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no se realizó un estudio profundo respecto al deber de cuidado que debieron tener el Presidente de la República y el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social durante su participación en la conferencia de prensa “mañanera” realizada el veintitrés de abril del año en curso.

Agravios del Partido de la Revolución Democrática (SUP-REP-93/2020)

- **Responsabilidad directa de servidores públicos denunciados.** El partido actor aduce que fue incorrecto que se exonerara de responsabilidad al Presidente de la República, a las secretarías del Bienestar y de Economía, al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y otros servidores denunciados, pues en su concepto, quedó demostrado fehacientemente que fueron los entes intelectuales y ordenadores de las infracciones denunciadas.



Sobre esa base, el recurrente alega que resulta contrario a Derecho que la responsable se limitara a atribuir la responsabilidad a un funcionario de cuarto nivel jerárquico en la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando la responsabilidad de los verdaderos infractores quedó acreditada.

- **Indebida valoración probatoria.** La Sala Especializada no realizó un estudio integral de los hechos denunciados y no valoró debidamente las pruebas, sino que se limitó a revisar la evidencia consistente en las declaraciones emitidas por algunos denunciados en la conferencia de prensa matutina del pasado veintitrés de abril.

C. Cuestión previa.

40 Antes de realizar el estudio de los argumentos formulados por la parte actora, este órgano jurisdiccional considera necesario precisar que, de las diversas temáticas que fueron estudiadas por la responsable en la resolución impugnada, existen algunas respecto de las cuales los aquí accionantes no formulan agravio alguno, a saber:

- **Difusión del programa de apoyo en redes sociales.** Con relación a la difusión de la implementación del programa de apoyo en las redes sociales de algunos servidores públicos denunciados, la Sala Especializada consideró que no se actualizó infracción alguna, porque no hubo elementos que acreditaran que hubiera sido ordenada o llevada a cabo por algún servidor público en específico, aunado a que en su

contenido no se hizo alusión a proceso electoral o fuerza política alguna.

- **Condicionamiento de la entrega de los recursos.** La responsable declaró inexistente la infracción porque no se acreditó la condición de estar inscrito en el Censo del Bienestar para ser beneficiado por el programa de apoyo y tampoco que tuviera como objetivo beneficiar a alguna fuerza política.

- **Infracción acreditada.** La única infracción que se tuvo por acreditada fue la realización de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos, por el contenido de las cartas denunciadas.

41 En tal virtud, como los partidos recurrentes no controvierten dichas determinaciones, deben quedar intocadas y seguir rigiendo.

42 En ese sentido, resulta que la materia de impugnación en los presentes recursos se circunscribe a determinar la posible responsabilidad de otros de los servidores públicos denunciados por la comisión de la única infracción que la responsable tuvo por acreditada, esto es, por la propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos (contenido de las cartas denunciadas).

D. Metodología de estudio.



- 43 Por cuestión de método, en primer lugar, se analizarán los argumentos relativos a la supuesta responsabilidad directa de otros de los servidores públicos que fueron denunciados, porque de resultar fundados, sería ocioso analizar si faltaron al deber de cuidado que están obligados a preservar.
- 44 Posteriormente, de ser necesario, se estudiarán los restantes agravios que han sido reseñados.
- 45 Cabe precisar que la metodología que se propone no causa afectación alguna a los derechos de los recurrentes, de acuerdo con la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

E. Estudio de agravios.

I. RESPONSABILIDAD DIRECTA DE SERVIDORES PÚBLICOS DENUNCIADOS

- 46 El partido de la Revolución Democrática aduce que fue incorrecto que se exonerara de responsabilidad al Presidente de la República, a las secretarías del Bienestar y de Economía, al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Coordinador General de Programas para el Desarrollo del Gobierno Federal y otros servidores de la nación, pues en su concepto, tienen responsabilidad directa por su participación en la implementación, operación y ejecución del programa de apoyo, dado que intervinieron diferentes estructuras piramidales de la administración pública federal.

47 Por otra parte, alega que el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social es responsable directo de la existencia de las cartas con los elementos prohibidos, por lo que, desde su perspectiva, fue incorrecto que únicamente se atribuyera responsabilidad a un funcionario de cuarto nivel jerárquico en la estructura del citado Instituto.

48 Atento a lo expuesto, el estudio de los argumentos hechos valer por el partido actor se realizará en los siguientes apartados:

a. Implementación y ejecución del programa de apoyo.

49 El accionante alega que, contrario a lo resuelto por Sala Especializada, la responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal quedó plenamente acreditada por su participación directa en la decisión de emprender el programa social y vincular a diversas entidades de la administración pública federal para su ejecución y operación.

50 Asimismo, señala que en el expediente existen elementos suficientes para acreditar la responsabilidad directa de la Secretaría de Economía Federal, pues el Director General Adjunto de lo Contencioso de esa dependencia reconoció que dicha autoridad fue la ejecutora del programa y la encargada de su seguimiento, supervisión y evaluación.

51 A su vez, considera que la responsabilidad de los titulares de la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, así como las y los delegados estatales y coordinadores regionales de los servidores de la



nación también está demostrada, porque en los lineamientos se estableció que la selección de los beneficiarios del programa en la modalidad de *microempresa familiar* sería a través del *Censo del Bienestar*, lo que evidencia que participaron en la operación del programa.

52 Los agravios son **inoperantes**.

53 La calificativa apuntada obedece a que la iniciativa o idea para implementar el programa de apoyo y la decisión de aprobarlo por parte del Ejecutivo Federal no fueron aspectos denunciados en las quejas de origen.

54 Tampoco se denunció la operación o ejecución del programa, en sí misma, y menos aún el seguimiento, supervisión y evaluación que del mismo realizó la Secretaría de Economía como autoridad ejecutora del mismo.

55 En efecto, en el procedimiento especial sancionador al que recayó la resolución impugnada, la controversia se centró en determinar si el contenido de las cartas que podían descargar del portal de internet del Instituto Mexicano del Seguro Social quienes resultaran elegibles para obtener el apoyo, constituía propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada del Presidente de la República y, por ende, si para ello se utilizaron recursos públicos.

56 Consecuentemente, sobre las cuestiones señaladas por el accionante no existe ningún estudio o pronunciamiento de la responsable en la resolución recurrida; de ahí que no puedan

formar parte de la litis en los medios de impugnación que nos ocupan.

57 Asimismo, la inoperancia del planteamiento estriba en que el partido recurrente reitera lo que manifestó en la denuncia primigenia, en el sentido de que diversos funcionarios federales adscritos a la Secretaría del Bienestar condicionaron el beneficio del programa en la modalidad de microempresa familiar al hecho de estar inscrito en el Censo del Bienestar; pero no controvierte las consideraciones ni el estudio de valoración de pruebas que desplegó la responsable que la llevaron a concluir que tal condicionamiento resultó inexistente.

b. Responsabilidad directa del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

58 La parte actora alega que fue incorrecto que únicamente se sancionara a un funcionario de cuarto nivel y se excluyera de responsabilidad a sus superiores jerárquicos, señalando de manera destacada al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

59 Desde su perspectiva, la sola existencia de las cartas con elementos de promoción personalizada lo hace responsable directo, y los intentos de corrección que realizó la dependencia a su cargo mediante el diseño de una segunda y tercera versión de las cartas denunciadas no lo eximen de responsabilidad.

60 Los agravios son **inoperantes** en una parte e **infundados** en otra, por las consideraciones que enseguida se exponen.



- 61 En la resolución impugnada, la Sala Especializada consideró que la responsabilidad por la existencia de la propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada (cartas denunciadas) recaía sobre el Coordinador de Difusión del Instituto Mexicano del Seguro Social, al ser el servidor público a cargo del área que diseñó, elaboró y autorizó el uso de los modelos de cartas que las personas beneficiarias podían descargar del portal de internet, entre ellas, los primeros dos modelos que, como ya se señaló, contenían el nombre y cargo del Presidente de la República.
- 62 Sobre el particular, precisó que, al dar respuesta al emplazamiento que se le formuló, el propio Coordinador de Difusión señaló que el área a su cargo elaboró las cartas, al ser una de las actividades que cotidianamente realiza.
- 63 Asimismo, la responsable expuso que, en términos de lo informado por el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social, las actividades de la Coordinación de Difusión corresponden a las de un cargo de confianza con capacidad de mando, decisión y ejecución, por lo que no todas sus acciones requieren seguimiento, supervisión o autorización de algún superior jerárquico o alguna otra área del Instituto.
- 64 Derivado de lo informado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Sala responsable procedió a analizar el *Manual de Organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones* de dicha dependencia, y advirtió

que la aludida Coordinación de Difusión únicamente se encuentra obligada a someter a consideración del Titular de Comunicación Social, lo correspondiente al Programa Anual de Comunicación y la propuesta de campañas institucionales; asimismo, que tiene el deber de someter a consideración de las áreas que lo requieran, las actividades editoriales.

65 Sin embargo, no advirtió norma alguna que la vinculara a someter a revisión y/o aprobación de alguna otra área sus demás actividades, entre ellas, las relacionadas con la coordinación del diseño, publicación y difusión de mensajes o programas institucionales.

66 Sobre esa base, la responsable concluyó que la responsabilidad por el diseño, elaboración y uso de las cartas con contenido que implicó la promoción personalizada del Presidente de la República entre las personas beneficiarias del programa de apoyo, recaía exclusivamente en el Coordinador de Difusión.

67 En tales circunstancias, la responsable consideró que no se podía atribuir responsabilidad al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, porque no existe ningún elemento que señale, al menos indiciariamente, que dicho funcionario público hubiera participado u ordenado el diseño y elaboración de las cartas, o su difusión en el portal de internet de la dependencia a su cargo.



- 68 Ello, sin que pasara por alto que la conducta infractora se hubiera realizado por personal de la dependencia que dirige, pues ni en la Ley de Seguridad Social ni en el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social o el Manual de Organización de esa institución se prevé que se deban someter a su consideración y aprobación, todos y cada uno de los contenidos que se incorporen al portal de Internet del Instituto.
- 69 Ahora bien, lo **inoperante** del agravio radica en que, el partido accionante señala que el aludido servidor público es responsable, por el mero hecho de ser superior jerárquico del servidor cuya responsabilidad quedó plenamente acreditada por la responsable.
- 70 Empero, no formula ningún argumento que confronte las consideraciones de la Sala Especializada, es decir, no señala alguna disposición normativa o reglamentaria que evidencie que, contrario a lo resuelto por la responsable, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la obligación de supervisar y validar el trabajo del Coordinador de Difusión de dicho Instituto.
- 71 Por otra parte, lo **infundado** de los argumentos estriba en que, contrario a lo sostenido por el partido promovente, el que se haya decretado la existencia de elementos de promoción personalizada en las cartas denunciadas no genera en automático la responsabilidad directa del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues como lo sostuvo la responsable, para considerarlo responsable era necesario que

se tuviera por plenamente acreditada su participación en la infracción que se tuvo por existente.

72 Sobre esa base, para este órgano jurisdiccional, las modificaciones al formato o versión de la carta denunciada (la que contenía el nombre y cargo del Presidente de la República) que realizó el Instituto Mexicano del Seguro Social no fueron acciones para eximir de responsabilidad a su director por la comisión de una conducta que previamente hubiera cometido, sino para impedir que el material continuara difundiéndose con los elementos de propaganda prohibida.

73 En efecto, el programa de apoyo de mérito se puso en marcha el veintitrés de abril de este año y, consecuentemente, ese mismo día comenzaron a descargarse las cartas del portal de internet del mencionado Instituto; sin embargo, en autos consta que el Instituto Mexicano del Seguro Social modificó el contenido de la carta denunciada, como se muestra a continuación:

74 La versión original de la carta denunciada se formuló en los siguientes términos:

Imagen	Texto
---------------	--------------



Imagen	Texto
	<p>“Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostrándose solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</p> <p>Por esta razón, me dirijo a ti para sellar el compromiso que significa el entregarte, en nombre del gobierno que represento, un apoyo económico por 25 mil pesos.</p> <p>El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Para recibir tu apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra. Siempre he pensado que la mayor riqueza de México es la honestidad de su pueblo.</p> <p>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</p> <p>Lic. Andrés Manuel López Obrador Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”</p>

75 No obstante, durante la tramitación del procedimiento especial sancionador, el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social le informó al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral que la referida carta había sido modificada con relación a su versión original, para quedar como sigue:

Imagen	Texto
--------	-------

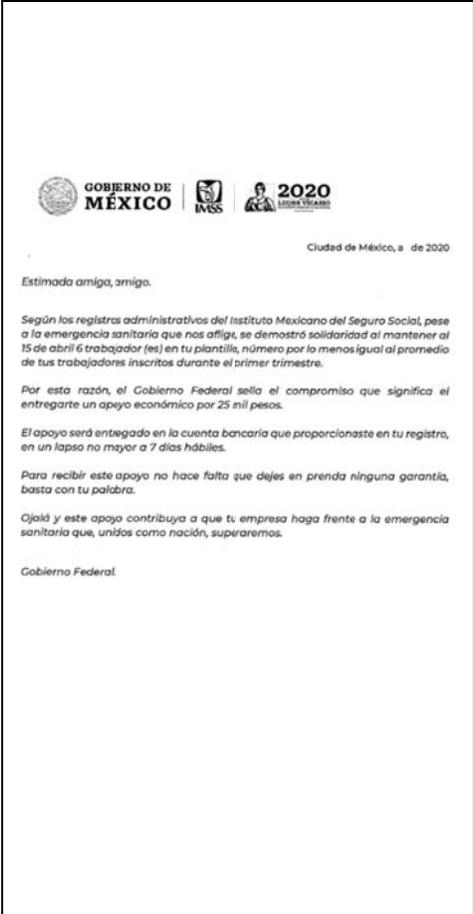
**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

Imagen	Texto
	<p>“Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostrándose solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</p> <p>Por esta razón, me dirijo a ti para sellar el compromiso que significa el entregarte, en nombre del gobierno que represento, un apoyo económico por 25 mil pesos.</p> <p>El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Para recibir tu apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra. Siempre he pensado que la mayor riqueza de México es la honestidad de su pueblo.</p> <p>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</p> <p>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”</p>

76 Como se puede apreciar, la modificación respecto de la versión original consistió en suprimir el nombre del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

77 Asimismo, aún durante la tramitación del procedimiento sancionador, el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social informó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que se implementaría un nuevo formato de carta, para lo cual exhibió un ejemplar con el contenido siguiente:



Imagen	Texto
 <p>GOBIERNO DE MÉXICO IMSS 2020</p> <p>Ciudad de México, a de 2020</p> <p>Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, se demostró solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</p> <p>Por esta razón, el Gobierno Federal sella el compromiso que significa el entregarte un apoyo económico por 25 mil pesos.</p> <p>El apoyo será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Para recibir este apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra.</p> <p>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</p> <p>Gobierno Federal.</p>	<p>Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, se demostró solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</p> <p>Por esta razón, el Gobierno Federal sella el compromiso que significa el entregarte un apoyo económico por 25 mil pesos.</p> <p>El apoyo será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Para recibir este apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra.</p> <p>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</p> <p>Gobierno Federal.</p>

78 A juicio de este órgano jurisdiccional, lo anterior evidencia que el Instituto Mexicano del Seguro Social no se mantuvo inactivo ante el contenido de la propaganda gubernamental que se había comenzado a difundir a través de su portal de internet, pues como se expuso, el contenido de las cartas se modificó en dos ocasiones para evitar que se siguiera difundiendo el material con los elementos objeto de queja (nombre y cargo del Presidente de la República).

79 Incluso, es importante destacar que las modificaciones descritas se realizaron antes de que la autoridad administrativa electoral acordara la adopción de medidas cautelares, lo que

deja en evidencia que, de forma voluntaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social implementó los mecanismos que estimó pertinentes para hacer cesar la difusión del material denunciado; esto, se insiste, para sujetar su actuación al marco legal al advertirse la existencia de elementos prohibidos en la propaganda denunciada, y no con la finalidad de eximir de responsabilidad a su director por alguna actuación relacionada con el primer formato del material denunciado.

80 Así, con sustento en todo lo previamente expuesto, esta Sala Superior concluye que no asiste razón al partido político recurrente cuando aduce que los funcionarios señalados en su demanda son responsables directos de la infracción que tuvo por acreditada la Sala Especializada, pues no hay ningún elemento probatorio que acredite que participaron en el diseño, elaboración o difusión de las cartas denunciadas en el portal de internet oficial del programa de apoyo en cuestión; por lo que no es jurídicamente viable atribuirles algún tipo de responsabilidad por la realización de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.

81 Consecuentemente, resulta ajustada a Derecho la determinación de la responsable, de atribuir la responsabilidad, exclusivamente, al funcionario que conforme a la normativa aplicable y los elementos que obran en los expedientes, se acreditó fehacientemente que se encargó de diseñar, elaborar y



difundir en el portal del Instituto Mexicano del Seguro Social las cartas denunciadas.

II. RESPONSABILIDAD POR FALTAR AL DEBER DE CUIDADO

- 82 El Partido Acción Nacional aduce que la resolución impugnada viola lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la responsable no realizó un estudio profundo respecto al deber de cuidado que debieron tener el Presidente de la República y el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social durante su participación en la conferencia de prensa “mañanera” realizada el veintitrés de abril del año en curso, en la que se anunció la puesta en marcha del *Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*.
- 83 A su juicio, como dichos funcionarios estuvieron presentes cuando se difundió el contenido de la carta denunciada, de cierta forma avalaron su contenido y consintieron su difusión.
- 84 Los agravios son **infundados** con sustento en las consideraciones y fundamentos que enseguida se exponen.
- 85 El artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución General establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

entidades federativas, así como de los Municipios de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

86 De igual forma, el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como de la Ciudad de México 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.

87 Asimismo, el párrafo octavo de dicho precepto constitucional dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

88 En sintonía con lo anterior, el artículo 9, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social establece que no se podrán



difundir campañas de comunicación social cuyos contenidos tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público.

- 89 El artículo 21 de este último ordenamiento dispone que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación, a excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, las necesarias para la protección civil en casos de emergencia y cualquier otra que autorice la autoridad electoral nacional, de manera específica durante los procesos electorales.
- 90 De las referidas disposiciones se desprende que, en materia de propaganda gubernamental que se difunda bajo cualquier modalidad de comunicación social, los servidores públicos tienen que mantener, en todo momento, un deber de cuidado para que por ningún motivo en la propaganda se incluyan nombres, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 91 Con ello, se busca detener el uso del poder público para lograr fines o ambiciones personales de índole política.² De ahí la exigencia de que los servidores públicos utilicen los recursos

² Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como 42/2014 y acumuladas.

públicos bajo su disposición, uso o resguardo, únicamente, para los fines constitucional y legalmente previstos.

92 Sobre el particular, este órgano jurisdiccional ha sostenido que las y los servidores públicos deben mostrar un especial deber de cuidado para que, en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad a que se refieren los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional.

93 Dicho criterio está inmerso en la Tesis LXXXVIII/2016 de rubro: **“PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”**.

94 En el caso, los partidos políticos recurrentes alegan, esencialmente, que el Titular del Ejecutivo Federal y el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social son responsables de faltar a su deber de cuidado porque estuvieron presentes en la conferencia de prensa matutina celebrada el pasado veintitrés de abril cuando apareció en pantalla la carta considerada por la propia responsable como propaganda ilegal.

95 Esta Sala Superior considera que, de las constancias del expediente y de las circunstancias particulares en que se desarrolló la conferencia de prensa en cuestión, no se desprenden elementos suficientes para considerar que los servidores públicos aludidos hubieran incurrido en una falta al



deber de cuidado que están obligados a observar en todo momento.

- 96 Para evidenciar lo anterior, se estima necesario tener presente el contexto en que se desarrolló la conferencia de prensa matutina del pasado veintitrés de abril, en lo tocante a las intervenciones de los dos servidores públicos señalados por el partido accionante.

Audio	Imágenes
<p>Presidente de la República: El día de hoy, lo vamos a dedicar a informar sobre los créditos a la palabra. Ayer, en las redes se preguntó bastante sobre este tema. La gente buscaba información sobre los créditos, en general, lo que se acordó de un millón de crédito para la economía formal y la economía informal para pequeñas empresas familiares. 25 mil millones de pesos para un millón de beneficiarios y se amplió con los créditos a pequeñas empresas cumplidoras que tienen trabajadores inscritos en el seguro social y que a pesar de los pesares a pesar de la crisis económica no los despidieron y es muy importante que quienes menos despidieron trabajadores fueron las pequeñas empresas y por eso se decidió otorgar estos créditos para apoyar a las pequeñas empresas que ocupan uno dos tres diez trabajadores y darles estos créditos pronto. Van a ser las primeras empresas en recibir créditos a partir del lunes próximo se empieza a dispersar estos créditos.</p> <p>Se va a explicar aquí cuál es la mecánica. Cuáles son los trámites. Se busca que no haya tanto trámite, tanto papeleo, pérdida de tiempo, todo simplificado a la palabra porque la riqueza mayor de México es la honestidad de su pueblo.</p> <p>Entonces, es muy sencillo, ya tenemos los fondos para empezar a dispersar estos recursos.</p> <p>Primero, se va a depositar a las cuentas en el caso de los créditos pequeñas empresas que tienen trabajadores en el Seguro Social y luego para todos los demás pequeños empresarios del sector formal y del sector informal se les va a asignar la sucursal del banco que le corresponda, para que vaya y recoja sus recursos. Todo esto, también pensando en que va a ir pasando esta etapa de cuidado en la movilidad que debemos estar en casa, por eso, primero va a ser a través de movimientos bancarios y luego ya, poco a poco, van a ir de manera ordenada a lo mejor por orden alfabético a las sucursales, para que no haya muchas concentraciones, pero ya tenemos el</p>	

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

Audio	Imágenes
<p>mecanismo, ya se está haciendo la consulta a los posibles beneficiarios. Entonces, si les parece, Zoé Robledo, Director del Seguro Social les va a informar sobre los créditos que tienen que ver con pequeñas empresas que a su vez tienen trabajadores inscritos en el seguro social y luego la doctora Graciela Márquez, secretaria de economía informa sobre el resto de los créditos.</p> <p>En total estamos hablando solo en estos dos programas de dos millones de créditos, pero en general van a ser tres millones de créditos directos, sin intermediarios, de abajo, para fortalecer el consumo y la economía familiar y popular. Entonces vamos a escuchar a Zoe.</p> <p>Director del Seguro Social: Muchas gracias señor Presidente, con su permiso, muy buenos días a todas y a todos.</p> <p>Desde el año pasado, desde finales del 2019 habíamos estado presentando en este mismo espacio algunos esfuerzos que estábamos haciendo con la secretaría del trabajo y la secretaría de economía para detectar algunos comportamientos sobre altas y bajas de nóminas de personal, de trabajadores, por parte de las empresas y desde entonces habíamos detectado unos comportamiento por parte de las pequeñas empresas que incluso en los meses típicos de bajas más grandes, por ejemplo diciembre, mantenían a toda su plantilla, mantenían a sus trabajadores.</p> <p>Esta actitud solidaria se siguió repitiendo, fueron congruentes durante los meses de enero, febrero, el mes de marzo fue así que, a partir de las instrucciones del presidente, de primero identificar cuál era el universo de estas pequeñas empresas, de estos empresarios, patrones les decimos en el IMSS, por el tema de las cuotas obrero-patronales, pero son pequeños empresarios que no dieron de baja durante el primer el trimestre a sus trabajadores y que aun corte del quince de abril, hicimos ese corte y pudimos observar que los habían mantenido.</p> <p>A partir de ese primer esfuerzo es que identificamos a estos seiscientos cuarenta y cinco mil pequeños empresarios que no habían dado de baja y que los pudimos identificar también, por el tamaño de su empresa, es decir, el tamaño de la empresa vinculado al número de trabajadores que tenían. De esos seiscientos cuarenta y cinco mil, más de quinientos mil, cerca de quinientos cinco mil, son empresas de 1 a 5 trabajadores, esos son los más solidarios, los más cumplidos, los que incluso en los momentos más difíciles fueron solidarios con quienes trabajan con ellos.</p> <p>En ese sentido, es que diseñamos un portal para ver, que ese fue el segundo paso, para ver quienes estaban interesados y cumplían con estas características, un portal que desde el día martes se habilitó y que cualquier persona registrada en el</p>	  

Audio	Imágenes
<p>seguro social, cualquier persona con un registro patronal, es decir, cualquier empresario, de los cerca millón de registros que tiene el IMSS podía ingresar con su RFC para ver si era susceptible a este beneficio.</p> <p>Es a partir del día de hoy que, en coordinación con la Secretaría de Economía, habilitamos el siguiente paso. Esto es, un segundo registro con más datos, ¿cuáles son estos datos? El nombre desde luego, la CURP, la dirección, un teléfono y la institución financiera a la que quieren recibir estos recursos, es decir, la cuenta, la CLABE, para que entonces sean ellos quienes nos digan, ¿a dónde quieren que se les deposite?</p> <p>Quisiera, si me lo permiten, hacer un poco un recorrido de cómo funciona este procedimiento. Pueden pasar a la siguiente. Se ingresa a la página del Seguro Social imss.gob.mx y se identifica el acceso directo en el sitio donde dice “apoyo a patrones solidarios”. Al ingresar a ese sitio, se debe de autenticar y proporcionar esta información que se indica, el nombre, como mencionaba, la CURP, el RFC, el domicilio, el teléfono, el correo electrónico, la CLABE interbancaria de la cuenta en donde solicita que se depositado el apoyo y el nombre desde luego de la institución financiera. Ya que es calificada su solicitud, entonces se proporciona la información y se emite una carta de autorización. Este apoyo económico le será depositado sin necesidad de ninguna garantía, es decir, los veinticinco mil pesos no se solicita ninguna garantía y a partir del cuarto mes de una vez que es depositado, es a partir del cuarto mes, en donde se empiezan apagar estos intereses.</p> <p>Una noticia que nos parece importante también hablar de ella hoy es que se había hecho un cálculo del seis por ciento del monto del crédito de seis punto cinco por ciento, ¿por qué lo hicimos con el seis punto cinco por ciento? Porque la indicación del Presidente era que fuera la tasa interbancaria, es decir, lo que cobra el Banco de México, a partir del ajuste que hizo el Banco de México de seis punto cinco a seis por ciento, entonces ajustamos también esa tasa, entonces, ahora es menor es de seis por ciento también y a partir de este mes es que se empiezan a pagar en una tabla de amortización al seis por ciento, ochocientos tres pesos mensuales durante tres años, ¿por qué son tres años calculados en treinta y tres meses? Porque tienen tres meses de gracia. Si pueden pasar a la siguiente. Este es un poco el recorrido de como se ve. En la página del seguro social hay un hipervínculo que dice “apoyo solidario a la palabra” se ingresa ahí, la siguiente, entonces se manda a esta parte de la página que este primer paso, al ingresar a ese apoyo solidario a la palabra, la siguiente, se hace el primer registro, el RFC. Aquí, quiere aprovechar para comentarles de las personas que ya fueron precalificadas, que ya tienen incluso su carta les</p>	  

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

Audio	Imágenes
<p>pedimos que el día de hoy vuelvan a ingresar a llenar el resto de los datos. Estos datos ya son para tener por parte de la Secretaría de Economía el mecanismo de pago. Entonces, insistir, quienes ingresaron a partir del martes, el día de ayer, que lo vuelvan a hacer para terminar ese registro y quienes no lo han hecho, pues, que puedan ingresar y ya tendrán este segundo paso del registro que es el siguiente. Es una página muy simple, donde se llenan estos datos, el RFC, el CURP, el teléfono, el nombre, el apellido paterno y el materno, la institución bancaria de la cuenta CLABE y un correo electrónico, para poder estar en contacto todo el tiempo. Si pueden pasar a la siguiente.</p> <p><u>Esta es la carta que se emite una vez que es aprobado en donde se explican las razones por cuales ellos son susceptibles, porque se les está reconociendo y porque se les está habilitando un crédito de veinticinco mil pesos. Este apoyo en reconocimiento a su propia solidaridad de no haber dado de baja a sus trabajadores y se explica, desde luego, los mecanismos que acabo de describir, el monto, los meses durante que va a ser esa amortización de a partir del cuarto mes y aquí, como se menciona, las personas a partir del cuarto mes empezarán a pagar, en este caso, a la tasa del seis por ciento, ochocientos tres pesos, a una cuenta de la tesorería de la federación que se dará a conocer próximamente.</u></p> <p>Ahora, es importante decir, estos mecanismos de apoyo, estas formas de apoyar a las economías familiares y en este caso a las pequeñas empresas, son mecanismos que se van diseñando en el contexto de una epidemia, por eso es que solicitamos también, mucha consideración, comprensión, por ejemplo, tenemos habilitado una central telefónica, apareció el número antes, es el ochocientos seis veintitrés veintitrés veintitrés y la opción dos. Les pedimos mucha paciencia, se puede llegar a tardar un poco, por una razón, la central telefónica también está sirviendo para orientación médica para derecho habientes, también está sirviendo para otros programas que tenemos de COVID, las incapacidades a distancia, en fin, pero ahí se les puede dar datos si hay dudas, si hay dudas incluso por qué alguien no fue calificado. Ahí está el número ochocientos seis veintitrés veintitrés veintitrés con la opción dos.</p> <p>Entonces, si podemos regresar a la lámina. Entonces, una vez que se emite esta carta se le da a conocer y entonces ya se hacen los trámites a partir de Economía con Hacienda, para el depósito de los veinticinco mil pesos, a partir del lunes de la próxima semana. Si pueden hacer la siguiente.</p> <p>Esto nos parece muy importante destacarlo. Esos seiscientos cuarenta y cinco mil como mencionaba están distribuidos así por tamaño de la empresa vinculado al número de empleados que tiene. De uno</p>	 <p>The 'Imágenes' column contains four images. The top image shows a press conference with Zoé Robledo speaking at a podium. The second image is a screenshot of the 'DPEC es Persona Física' web portal, showing a registration form with fields for RFC, CURP, phone number, name, and bank account. The third image is another view of the press conference. The bottom image is another screenshot of the web portal, showing a section titled 'En caso de ser elegible'.</p>

Audio	Imágenes
<p>a cinco, son quinientos cinco mil. O sea, lo más cumplidos en estos tres meses de inicio del dos mil veinte fueron ellos. Los que tienen de uno a cinco empleados. Ya de cinco a diez que es el siguiente grupo más grande, después de diez a cincuenta y después más de cincuenta. Todos los datos, todos los cálculos que he dado, el seis por ciento, los ochocientos tres pesos a pagar después del cuarto mes es del grupo más grande, de uno a cinco, desde luego que cuando es la tasa de interés se incrementa para los siguientes grupos, también se incrementa la amortización, pero queremos decirlo porque es notoriamente grande este universo de los quinientos cinco mil, pero más notoriamente es la siguiente que es las personas que ya han manifestado su interés. Hasta un cierre del día de ayer, a las seis treinta de la tarde esto es lo que llevábamos del primer procedimiento. Son sesenta y cuatro mil seiscientos cinco que ya han sido validados. A ellos son a los que les pedimos que vuelvan a ingresar para completar su registro y si lo pueden ver, de los sesenta y cuatro mil son cincuenta y nueve mil empresas de uno a diez, es decir, son las empresas más pequeñas y a ellos a quienes debemos empezar a apoyarlos. Insisto, no solo por el reconocimiento a su actitud solidaria sino también porque estamos seguros de que es lo que tendrá mayor impacto en esas pequeñas economías vinculadas a familias, a personas que mueven realmente la economía de nuestro país. Me parece que es la última esa, sería todo por nuestra parte señor Presidente.</p>	

97 Como se advierte, durante la aludida conferencia, la participación del Presidente de la República se limitó a presentar o anunciar a los titulares de las dependencias que intervendrían y a señalar que la temática a tratar ese día sería informar sobre los créditos que se comenzarían a entregar a las pequeñas empresas que, aun con la crisis económica generada por la emergencia sanitaria, conservaron a sus empleados.

98 Así, el referido funcionario le solicitó al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social que explicara la mecánica y los trámites que debían cumplir las personas interesadas en

obtener alguno de los créditos del *Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*.

99 Al hacer uso de la voz, el referido Director mencionó los estudios previos que diversas dependencias del Gobierno Federal realizaron para la implementación del programa de apoyo y, posteriormente, centró su intervención en explicar los detalles de la operación, requisitos y pasos a seguir para obtener el apoyo en la modalidad de “*Crédito Solidario a la Palabra*”, para lo cual se apoyó en una presentación que se proyectó en pantalla.

100 Fue durante la exposición del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social que se observó en una de las diapositivas de su presentación, la carta denunciada.

101 Sin embargo, es importante señalar que, en el momento en que apareció en pantalla el material denunciado, el referido funcionario público sólo mencionó que se trataba de una carta que se emitía una vez que era aprobado el crédito, en la que se describían los términos y condiciones del apoyo —forma de pago y duración—.

102 Esto es, el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social continuó o mantuvo el discurso que venía exponiendo a lo largo de su presentación cuando apareció la carta en pantalla, en el sentido de explicar a los potenciales beneficiarios o personas interesadas en obtener el apoyo anunciado, la operación del programa, los requisitos a cumplir y los pasos a seguir para el



registro y operación del portal de internet creado para tales efectos.

103 Sin embargo, en ningún momento centró la atención o dirigió su exposición en resaltar la carta como tal, pues no leyó su contenido y, menos aún, mencionó el nombre y cargo del Presidente de la República, ni realizó algún acto con la intención de sobreexponer la figura presidencial o vincularla de algún modo con la entrega de los apoyos.

104 En ese contexto, este órgano jurisdiccional considera que, tal como lo sostuvo la responsable, en los mensajes pronunciados en la conferencia de prensa señalada por el partido actor, no se actualizan los elementos para identificar la promoción personalizada.

105 Para ello, es de tenerse presente que, conforme a la Jurisprudencia 12/2015 de esta Sala Superior, de rubro: **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”** para establecer si una determinada propaganda gubernamental es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, deben acreditarse los elementos siguientes:

a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para

determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

c) Temporal. Es relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

106 Así, conforme a lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que, en el caso, pudiera actualizarse el elemento personal, porque la carta que apareció en una diapositiva de la presentación del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social fue en su primer formato, el que contenía el nombre y cargo del Presidente de la República, por lo que se identificó plenamente a dicho servidor público al calce del documento.

107 De igual modo, atendiendo al contexto en que se desarrolló la conferencia señalada por la parte actora, pudiera tenerse por colmado el segundo requisito de corte formal, el relativo a la temporalidad, pues en el momento de su realización, aunque se encontraban suspendidos por la contingencia sanitaria,



formalmente estaban iniciados los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo.

- 108 Sin embargo, el elemento objetivo, que es de naturaleza sustancial y que implica un estudio robusto del caso y un análisis particular entre el contenido de la propaganda y las condiciones o medio en que se difundió, para definir con objetividad si el mensaje se realizó con el propósito o intención fundamental de promover la imagen de algún servidor público en específico; no se actualiza.
- 109 Ello es así, porque como se expuso, durante la conferencia de prensa en ningún momento se formuló algún comentario con la intención de posicionar el nombre, cargo y en general la figura del Presidente de la República, y en el momento en que apareció en pantalla la diapositiva con la carta denunciada, el funcionario que hacía uso de la voz no centró su discurso en ella y en forma alguna vinculó al programa o los apoyos con la figura presidencial.
- 110 Por el contrario, de las constancias se desprende que la aparición del material denunciado se presentó de forma circunstancial, como parte de la explicación y descripción de la operación del *Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*, pues la pantalla en la que se incluyó la carta no fue el elemento central de la presentación del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que fue una diapositiva más de las diversas que formaron parte de ésta. Asimismo, se destaca que la carta se proyectó por algunos segundos, lo que

evidencia que no se trató de posicionar su contenido ante los miembros de la prensa presentes y los televidentes.

111 Sobre esa base, esta Sala Superior considera que, la mera aparición de la carta denunciada en la presentación del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social es insuficiente para acreditar el elemento objetivo de la promoción personalizada, pues no existen elementos suficientes que permitan determinar que la presentación de la carta en la aludida conferencia de prensa hubiera tenido la intención de vincular la ejecución del programa social con el Presidente de la República; sino que, atendiendo al contexto en que se desarrolló la conferencia de prensa, es dable concluir que se trató de un ejercicio de rendición de cuentas con la finalidad de dar a conocer el procedimiento para que a las personas interesadas en obtener el beneficio del programa social tuvieran pleno conocimiento de los requisitos y forma de operar el portal creado para tal efecto.

112 De ahí que se considere que no asiste razón al partido recurrente cuando señala que los servidores públicos aludidos consintieron y avalaron el contenido de la carta, porque, se insiste, en ningún momento se hizo una especial referencia a dicho material y menos aún a su contenido; aunado a que, como se expuso en el apartado anterior, dichos funcionarios no tuvieron que ver en el diseño, elaboración y carga en el portal de internet del Instituto Mexicano del Seguro Social de la carta denunciada y su contenido, por lo que, existe la posibilidad de que, en el momento en que apareció la imagen del citado



documento, ni siquiera tuvieran conocimiento pleno de los detalles del mismo.

- 113 En las relatadas circunstancias, no es posible desprender que el Presidente de la República o el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social hubieran incurrido en alguna falta al deber de cuidado que deben desplegar en todo momento para, en lo que al caso interesa, cuidar los recursos financieros, materiales y humanos que tienen bajo su responsabilidad y manejo, para que la propaganda gubernamental se ajuste al marco legal.
- 114 Se afirma lo anterior, porque en el expediente no existe elemento de convicción alguno del que se desprenda que, durante la conferencia de prensa que ha sido analizada, los aludidos servidores públicos hubieran realizado alguna conducta o emitido algún mensaje encaminado a resaltar el contenido de las cartas denunciadas.
- 115 Además, es relevante tener presente que el anuncio del programa social en la conferencia de prensa fue con una finalidad de beneficio social, pues este se implementó para atender los efectos que la economía nacional ha resentido por la emergencia sanitaria.
- 116 Al respecto, es de tenerse presente que el artículo 8, fracción VII, de la Ley General de Comunicación Social establece que las campañas de difusión social de los entes públicos deberán,

entre otras cuestiones, comunicar programas y actuaciones públicas.

117 Por tanto, resulta imposible concluir que, por haber estado presentes durante dicha conferencia y, en específico, durante el tiempo que apareció en pantalla la propaganda denunciada, hubieran participado o intervenido de algún modo en su contenido, que precisamente es el que fue considerado ilegal por la Sala Especializada.

118 En tal virtud, como la conferencia de prensa en cuestión, no tuvo por objeto hablar de la carta o exponer su contenido, resulta evidente que ni el Presidente de la República ni el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social estaban obligados a tener un deber de cuidado específico sobre dicho documento y su difusión.

119 Consecuentemente, esta Sala Superior considera que los referidos servidores públicos no incurrieron en infracción alguna por el mero hecho de estar presentes y haber participado en la conferencia de prensa celebrada el pasado veintitrés de abril, en la que apareció la carta denunciada inserta en una diapositiva que formó parte de la presentación del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social.

III. INDEBIDA VALORACIÓN PROBATORIA.

120 El Partido de la Revolución Democrática alega que la Sala Especializada omitió realizar un estudio integral de los hechos denunciados y no valoró debidamente las pruebas, ya que se



limitó a revisar las declaraciones emitidas por algunos de los denunciados en la conferencia de prensa matutina del veintitrés de abril del año en curso, lo que motivó que la responsable no tuviera una versión completa e integral de los hechos denunciados al resolver el procedimiento sancionador.

121 El agravio es **inoperante**, en virtud de que el partido actor relata de manera genérica e imprecisa que la responsable no valoró el Decreto Presidencial de veintitrés de abril de este año, pero no especifica la relación que guarda con el procedimiento sancionador electoral al que recayó la resolución impugnada y, menos aún, señala el modo en que tal documental debió ser valorada y el resultado que su correcta valoración hubiera arrojado.

122 Aunado a lo anterior, esta Sala Superior considera que es un hecho público y notorio que el único Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en la fecha señalada por el accionante es el “*DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.*” el cual, no guarda relación evidente o directa con la litis que ahora se resuelve.

123 Asimismo, de la resolución impugnada, esta Sala Superior advierte que, contrario a lo alegado por el partido recurrente, para arribar a las conclusiones del fallo que se combate, la responsable valoró diversos elementos probatorios y no se

limitó a los medios de convicción relacionados con la conferencia de prensa del veintitrés de abril de este año.

124 Por ejemplo, de la ejecutoria recurrida se desprende que se realizó un estudio de valoración exhaustivo en torno a los *Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*.

125 Asimismo, del fallo recurrido se advierte que la responsable valoró las constancias que le permitieron acreditar que, en ambas modalidades del programa de apoyo, se entregaron créditos en todo el país en los siguientes términos:

- **Modalidad microempresa familiar.** Se entregaron 381,300 créditos en total, por una cantidad de \$9,532,500,000.00 (nueve mil quinientos treinta y dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).
- **Modalidad crédito solidario a la palabra.** Se entregaron 188,153 créditos, por la cantidad de \$4,703,825,000.00 (cuatro mil setecientos tres millones ochocientos veinticinco mil pesos 00/100 M.N.)

126 De igual modo, para determinar la existencia de las cartas denunciadas, este órgano jurisdiccional advierte que la responsable no sólo valoró las declaraciones y en general lo ocurrido en la conferencia de prensa matutina del pasado veintitrés de abril, sino que valoró varias ligas de internet, correspondientes a diversos medios informativos en los que se



daba cuenta de los hechos denunciados (en total se estudiaron doce notas informativas).

127 Aunado a lo anterior, del fallo recurrido también se desprende que la responsable consideró el número de descargas que tuvieron los diversos modelos de las cartas que podían obtener los beneficiarios del programa en la modalidad de crédito solidario a la palabra, a saber:

- **Primer modelo.** Se descargaron 86,757 cartas del veintitrés al veintiocho de abril. (en este modelo se aprecia el nombre y cargo del Presidente de la República).
- **Segundo modelo.** Se descargaron 18,892 cartas del veintiocho al treinta de abril. (en este modelo sólo aparece el cargo del Presidente).
- **Tercer modelo.** Se descargaron 11,536 cartas del treinta de abril al cuatro de mayo (en este modelo se firma como Gobierno Federal).

128 De lo anterior, esta Sala Superior colige que, contrario a lo que afirma el partido político demandante, la Sala Especializada no limitó su análisis probatorio a lo ocurrido en la conferencia de prensa matutina del pasado veintitrés de abril, pues de la propia resolución recurrida se desprende que realizó una valoración integral de las pruebas ofrecidas por las partes, así como de las recabadas por la autoridad instructora, que le permitió, en un primer momento, acreditar la existencia de los hechos

denunciados y, posteriormente, tener a la vista el contexto integral de las conductas reprochadas y los efectos que su despliegue pudieron haber generado en los procesos electorales locales en curso.

129 Sin embargo, el recurrente se limita a señalar de manera genérica e imprecisa que la Sala Especializada omitió la debida valoración de las pruebas, pero no combate de forma frontal el estudio que en lo individual y en forma conjunta realizó la responsable del caudal probatorio y, menos aún, precisa las pruebas que fueron mal valoradas o la forma en que debieron analizarse; de ahí lo inoperante del alegato.

F. Sentido de la resolución.

130 Al haber resultado infundados e inoperantes los agravios de los partidos políticos recurrentes, lo procedente es confirmar la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 110, en relación con el 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo anteriormente expuesto, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumula el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-93/2020, al diverso SUP-REP-92/2020.



SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia impugnada.

Notifíquese como **corresponda** en términos de Ley.

En su oportunidad devuélvase los documentos atinentes y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO AL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-92/2020 Y ACUMULADO³

³ Colaboraron en la elaboración de este documento Ana Cecilia López Dávila, Alberto Deaquino Reyes y María Paula Acosta Vázquez.

SUP-REP-92/2020 Y ACUMULADO

En el presente voto particular expondremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la decisión mayoritaria. En específico, consideramos que no se puede limitar la responsabilidad de la infracción cometida exclusivamente al titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS.

Lo anterior, por dos razones: **a)** el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene un especial deber de cuidado y, por lo tanto, es acreedor de responsabilidad indirecta al permitir y fomentar la difusión de las cartas de aceptación; y **b)** la estructura orgánica del IMSS y las atribuciones conferidas a las y los servidores públicos de este organismo descentralizado permiten identificar a otros funcionarios responsables por la difusión de las cartas de aceptación.

Para exponer lo anterior, primero, sintetizaremos los principales hechos e infracciones que se acreditaron ante la Sala Regional Especializada.

Después, recapitularemos las principales razones que sostuvo la mayoría de la Sala Superior para confirmar que únicamente el titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS era responsable por la propaganda personalizada, así como por la indebida utilización de recursos públicos.

Finalmente, desarrollaremos los dos argumentos señalados con anterioridad, que son las razones que sustentan nuestro disenso con la posición mayoritaria.

1. Elementos demostrados ante la Sala Regional Especializada

Al iniciar su análisis, la Sala Regional Especializada destacó una serie de hechos cuya existencia se había demostrado.

En primer lugar, reconoció la existencia de un programa social denominado "Programa de Apoyo Financiero a Microempresas



Familiares”. Este programa dependía de la Secretaría de Economía, con auxilio de la Secretaría de Bienestar y del IMSS.

En segundo lugar, tuvo por acreditado que el IMSS implementó un portal denominado “Apoyo a Patrones Solidarios”, en donde las personas interesadas en obtener los beneficios podían realizar su registro y proporcionar la información necesaria.

En tercer lugar, se demostró que el 23 de abril del 2020 se realizó una conferencia “mañanera” en donde se hizo referencia a las cartas de aceptación, material denunciado, motivo del presente recurso.

Todo esto, una vez iniciados los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo.

Finalmente, se advirtió que existieron tres diferentes modelos de las cartas de aceptación, según la siguiente información:

Modelo	Cantidad descargada	Elemento de identificación
Primer modelo	86,757 cartas	La carta incluye el nombre y cargo del ejecutivo federal
Segundo modelo	18,892 cartas	La carta incluye el cargo del ejecutivo federal
Tercer modelo	11,536 cartas	La carta únicamente incluye la mención del gobierno federal

Además, la Sala responsable acreditó la existencia de publicaciones en redes sociales.

Partiendo de estos hechos, la Sala Regional Especializada fijó la *litis* en cuatro cuestiones esenciales:

SUP-REP-92/2020 Y ACUMULADO

- ¿El contenido de las cartas de aceptación que se podían descargar del apartado “apoyo a Patrones Solidarios” en el portal del IMSS constituía promoción personalizada del titular del ejecutivo?
- ¿La difusión del programa de apoyo en redes sociales era violatorio del artículo 134 constitucional?
- ¿Se utilizaron indebidamente recursos públicos para la difusión del programa de apoyo?
- ¿Se vulneró el principio de imparcialidad al condicionar la entrega del programa de apoyo a que los beneficiarios estuvieran registrados en el Censo del Bienestar?

Para responder a estas cuestiones, la Sala Regional analizó el contenido de las cartas de aceptación y observó lo siguiente:

- En los modelos 1 y 2 el mensaje se redactó en primera persona por parte del titular del Ejecutivo Federal y contiene opiniones, así como deseos, de índole personal, atribuibles al mandatario.
- En el modelo 3 se eliminan las opiniones y la carta es firmada únicamente por el Gobierno Federal.

Derivado de este análisis, la Sala Regional Especializada concluyó que: *i)* las cartas de aceptación son propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, ya que no tenía justificación jurídica la vinculación al titular del ejecutivo federal; *ii)* se usaron recursos públicos para la promoción personalizada; *iii)* la presentación del programa de apoyo en redes sociales no constituía propaganda personalizada, y *iv)* no se condicionó el programa social a personas inscritas en el censo del bienestar.

Una vez acreditada la existencia de irregularidades, la Sala sostuvo que la responsabilidad por la confección y difusión de las cartas se limita al Coordinador de Difusión, ya que esa tarea corresponde a las actividades que cotidianamente realiza el área a su cargo. Además, argumentó que no se extendía la responsabilidad a otros cargos, dado que, para la tarea



considerada infractora, no se requería la autorización de ninguna otra área o de algún superior.

2. Posición mayoritaria

En la presente sección nos enfocaremos en los temas con los que disentimos, en específico, la responsabilidad indirecta por haber faltado al deber de cuidado del titular del Ejecutivo Federal, así como la responsabilidad directa del Director General del IMSS.

2.1 Responsabilidad directa del Director General del IMSS

En opinión de la mayoría, son en parte inoperantes y en parte infundados los agravios del PRD en el SUP-REP-93/2020 por las siguientes razones.

Son **inoperantes**, ya que el partido no demostró la existencia de alguna norma que sostuviera que el Director General del IMSS tiene la obligación de verificar y validar el trabajo del Coordinador de Difusión.

Son **infundados** los argumentos, dado que para acreditar la responsabilidad del Director General del IMSS era necesario que se acreditara plenamente su participación en el diseño, elaboración y difusión de las cartas en el portal de internet de dicha entidad.

Además, la postura mayoritaria destaca que el IMSS de manera activa y voluntaria implementó los mecanismos que estimó necesarios para que cesara la difusión del material denunciado. Esto, al advertir la existencia de elementos prohibidos.

En consecuencia, la postura aprobada por la mayoría confirma la determinación de la Sala Regional Especializada, al considerar que se fue ajustada a Derecho.

2.2 Responsabilidad por falta del deber de cuidado

SUP-REP-92/2020 Y ACUMULADO

En este tema, la postura mayoritaria reconoce que, al difundir propaganda gubernamental, todos los servidores públicos deben de mantener un deber de cuidado.

Lo anterior, procurando evitar que en la propaganda se incluyan elementos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De igual manera, reconocen que este deber pretende evitar que se pongan en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en los procesos electorales, reconocidos en el artículo 134 constitucional.

Después de identificar estas premisas, la mayoría concluye que el hecho de que el titular del Ejecutivo Federal y el Director General del IMSS estuvieron presentes en la conferencia de prensa matutina celebrada el 23 de abril, no actualiza una violación a su deber de cuidado.

Lo anterior, ya que, aunque se hubieran presentado las cartas denunciadas por parte de los funcionarios, solamente se mencionó la existencia de una carta, sin que se hubiera dado énfasis especial a ésta o expresado quién la firmaba.

En consecuencia, la mayoría concluye que la mera aparición de la carta denunciada es insuficiente para acreditar una responsabilidad. Al contrario, lo vinculan con un ejercicio de rendición de cuentas.

3. Razones del disenso

A partir del contexto del caso y de los argumentos de la mayoría, expondremos las razones por las que estamos en contra de la sentencia aprobada.

3.1 Responsabilidad directa del Director General del IMSS

En primer lugar, consideramos que el estándar que propone la posición mayoritaria para la atribución de responsabilidad -demostrar que el



director general participó activamente en la elaboración y difusión del material denunciado- es un estándar tan elevado que impide que se pueda cumplir el objetivo de la prohibición de disuadir estas prácticas.

Se estima lo anterior, porque al tratarse de una conducta irregular o ilícita que implica la obtención de un beneficio para un determinado servidor público, a tal grado que su prohibición se estableció a nivel constitucional, es predecible que se pretenderá dejar la menor huella de su realización, la menor intervención, o bien, solaparse en omisiones legales para no incurrir en responsabilidad, por lo que exigir una norma que establezca el mandato de supervisión o una prueba directa que demuestre el conocimiento, elaboración, aprobación o difusión, implica establecer un estándar muy elevado que sólo fomentaría que se cometieran fraudes al mandato constitucional⁴.

En efecto, consideramos que el artículo 134 constitucional tiene como propósito, entre otros, que los poderes públicos en todos los órdenes de gobierno siempre observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Además, dicho artículo busca establecer mejores controles para que los servidores públicos se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda entre los partidos políticos.

Finalmente, uno de los objetivos de este precepto es poner fin a la práctica indebida relativa a que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial para promover su imagen personal.

Ahora bien, tomando en consideración los objetivos de la norma, es evidente que la interpretación de estas normas debe estar encaminada en

⁴ Al respecto, véase la tesis relevante XXXVII/2004, cuyo rubro es PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

disuadir principalmente a las personas que se puedan ver directamente beneficiados de una indebida exposición personal.

De lo contrario, una aplicación tan limitativa de la prohibición como la que se aplicó en el presente caso sólo generaría incentivos indeseables, ya que al determinar como responsables a aquellos sujetos de rangos inferiores, que fácilmente puedan ser sustituidos, se salvaguardan los intereses de sus superiores jerárquicos y, con ello, perpetúan el tipo de práctica que la norma busca erradicar.⁵

Según la literatura sobre elección racional, los individuos evalúan la decisión de hacer una acción en relación con la oportunidad que tiene cada opción de brindarle un beneficio.

La premisa central de esta teoría es que las personas son seres racionales con un comportamiento que puede ser controlado o modificado por la aceptación o aversión a un castigo. Debido a esto, todo lo que gira en torno a la sanción debe ser en cuanto a los elementos que puedan persuadir a quien infrinja la norma de hacerlo⁶.

Los incentivos negativos que generaría esta falta de sanción a los funcionarios de cargos más altos se pueden ver a través del cálculo interno que hace el individuo o funcionarios antes de infringir la norma. En este cálculo se toma en cuenta la probabilidad de recibir una sanción (la eficacia de la autoridad responsable de un castigo), la severidad esperada de la sanción y la ganancia obtenida de cometer la infracción.

En ese sentido, siempre que la ganancia obtenida de infringir la norma supere la posible sanción, quien quiera infringir la ley encontrará una

⁵ Esta posición se sostuvo, esencialmente, en el voto particular que emitimos en el SUP-REP-37/2019.

⁶ Nicole Myers: "Rational Choice and Routine Activities Theory", Ministry of Children, Community and Social Services. Disponible en: http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/professionals/oyap/roots/volume5/chapter03_rational_choice.aspx



utilidad adicional que le convenza de hacerlo⁷. En este caso, la decisión de la Sala comunicaría un mensaje de que aquellos beneficiados por la promoción personalizada, así como por el uso indebido de recursos públicos, no recibirían una sanción que los disuada de su actuar, limitando así el objetivo de la prohibición constitucional a este tipo de actos.

En consecuencia, consideramos que la autoridad jurisdiccional electoral tiene la obligación de analizar contextualmente los hechos denunciados para verificar si es posible inferir el consentimiento, o bien la anuencia de los mandos superiores, al momento en que se cometieron las infracciones⁸.

Lo anterior, tomando en consideración la distribución de atribuciones que contempla la normativa aplicable.

Partiendo de este criterio, consideramos que fue indebido que se declarara inoperante el agravio consistente en que había otros funcionarios que operaron como autoridades ordenadoras de las conductas que se reclaman, ya que esto bastaba para que la Sala Superior realizará un análisis de la estructura orgánica y el esquema legal de atribuciones de los servidores públicos relevantes, en particular, la posición del órgano ejecutor para determinar si existe otro sujeto que validó o pudo detener la conducta infractora.

En el caso concreto, consideramos que el Director General del IMSS tiene **responsabilidad directa** por la difusión de las cartas que constituyen propaganda personalizada denunciada.

Para sustentar lo anterior, es necesario explicar brevemente la estructura orgánica en la que se encuentra la Coordinación Técnica de Difusión,

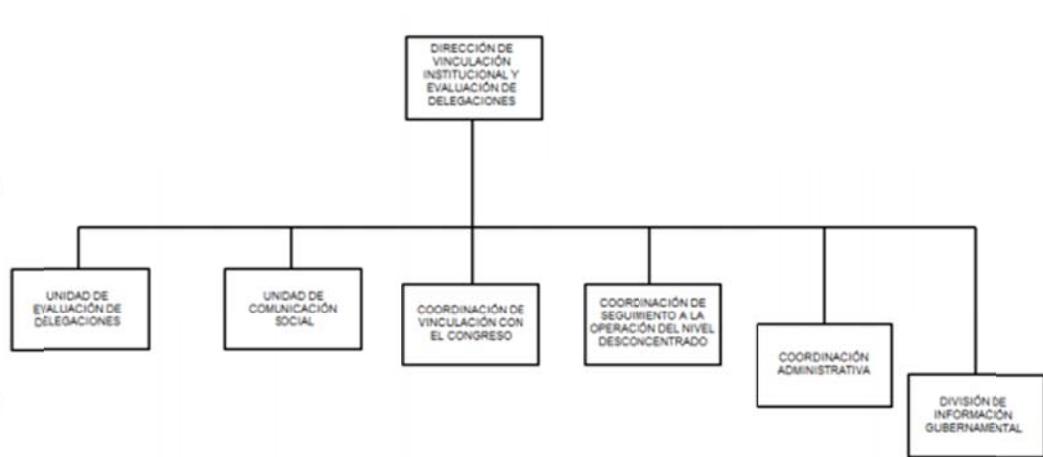
⁷ Pamela Lattimore y Anne Witte (2014): "Models of Decision Making Under Uncertainty: The Criminal Choice" en Derek B. Cornish y Ronald V. Clarke (edic.), *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*", págs. 129-155.

⁸ La posibilidad de que la responsabilidad ascienda a los superiores jerárquicos lo ha sostenido la Sala Superior en los recursos SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019.

SUP-REP-92/2020 Y ACUMULADO

dentro de la Unidad de Comunicación Social del IMSS, cuyo titular se responsabiliza completamente por la difusión del material denunciado.

Según el manual de organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones⁹, la Unidad de Comunicación Social depende de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones, como se aprecia en la siguiente imagen.



A su vez, el artículo 67 del Reglamento Interno del IMSS establece que esta dirección es un órgano auxiliar del Director General del instituto, es decir, depende orgánicamente y funcionalmente del titular de la mencionada Dirección General. Este mismo artículo establece que la Dirección se regulará conforme lo señalen los manuales correspondientes.¹⁰

Ahora bien, en las secciones 8.1.2.3, intitulada Coordinación Técnica de Difusión, así como 8.1.2 del referido manual, denominada “Unidad de Comunicación Social”, se aprecia la existencia de las siguientes obligaciones:

- A cargo de la Coordinación Técnica de Difusión: “Presentar a la o al Titular de la Unidad de Comunicación Social la

⁹ Documento disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/manualesynormas/G000-002-001.pdf>.

¹⁰ Documento disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/reglamentos/RIIMSS.pdf>.



propuesta del Programa Anual de Comunicación Social y de las campañas institucionales, para consideración de los órganos normativos gubernamentales a fin de obtener la autorización correspondiente por parte de las autoridades del Instituto”.

- A cargo de la Unidad de Comunicación Social: “Presentar a la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones los Programas, Estrategias, Planes, Proyectos, Informes y Acciones que requieran del conocimiento y, en su caso, de la aprobación de instancias superiores”.

Al analizar estas normas, en conjunción con los hechos del caso concreto, tomando en cuenta el contexto integral, es posible concluir que el Director General del IMSS tenía conocimiento y había otorgado su consentimiento, o bien su autorización, para la elaboración y difusión de las cartas de aceptación.

Para sostener esta afirmación nos gustaría destacar los siguientes elementos.

- La elaboración de las cartas de aceptación, así como su difusión, no es una actividad que regularmente realice la Unidad de Comunicación Social, sino que asumió esta responsabilidad a partir de un programa de apoyo derivado de una crisis sanitaria.
- La actividad en concreto tenía una especial importancia, ya que el programa se elaboró en respuesta a una situación social grave.
- El Director General del IMSS tuvo conocimiento de la carta y de su contenido, ya que la presentó en una conferencia matutina.

En efecto, además del diseño y elaboración de las cartas, también se llevó a cabo su difusión, pues como se advierte de las constancias de autos y de la misma sentencia, en la conferencia matutina el Director General del IMSS explicó su contenido e hizo una presentación en diapositivas; en

SUP-REP-92/2020 Y ACUMULADO

consecuencia, el funcionario que realizó la presentación tiene responsabilidad al ser sabedor de su contenido y difundirlo.

Por tanto, este funcionario es responsable ya que, durante el video de la transmisión de la conferencia, se advierte que después de la diapositiva de la carta, cambia a otra, sin embargo, el funcionario pide que regresen a la misma carta, con la finalidad de continuar exponiendo su contenido. Siendo que la carta estuvo expuesta en la conferencia durante 1 minuto con 40 segundos contemplando esos dos momentos.

A partir de estos hechos, es posible concluir que la Coordinación Técnica de Difusión de la Unidad de Comunicación Social cumplió con la obligación de presentar la propuesta a sus superiores y, por lo tanto, estos también son responsables por la infracción en materia electoral que se generó con su difusión.

Al respecto, se considera que este nivel de exigencia para determinar responsabilidad es proporcional a decretar la existencia de propaganda personalizada, porque más allá del carácter de superior jerárquico, en el peor de los casos se trataría de una omisión en la supervisión y capacitación en relación con los lineamientos para la expedición de propaganda gubernamental, lo que implica la responsabilidad de éstos al ser los encargados de velar que el organismo descentralizado opere dentro de los límites constitucionales.

3.1 Responsabilidad indirecta del titular del ejecutivo

Antes de expresar las razones que sustentan nuestro disenso, nos gustaría destacar que, en nuestra opinión, la sentencia aprobada por la mayoría no identifica adecuadamente el agravio expuesto en la demanda del expediente SUP-REP-92/2020.

Según la sentencia aprobada por la mayoría, el agravio presentado por el PAN consistía en que la participación del titular del Ejecutivo Federal y del Director General del IMSS tuvo como fin difundir el contenido de la carta



de aceptación y, por lo tanto, constituía por sí mismo una promoción personalizada a favor del presidente de la República.

En nuestra opinión, esta percepción está equivocada, dado que el agravio está encaminado a demostrar que el titular del Ejecutivo Federal y el Director General del IMSS faltaron a un deber de cuidado por coadyuvar a difundir el material denunciado.

Sobre el tema, la Sala Superior ha considerado, en casos previos, que, aunque todos los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado para evitar poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, este puede variar en atención al tipo de funcionario que se trate.

En ese sentido, en lo que concierne al titular del poder ejecutivo federal, la misma Sala ha sostenido que su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Además, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹¹.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que, en ejercicio de sus funciones, realicen mientras transcurre cualquier proceso electoral.

Tomando en consideración este precedente, el estándar de cuidado del titular del Ejecutivo Federal se considera que debe ser lo más alto posible. Ello, porque este deber de cuidado tiene fuente constitucional, tanto en el artículo 134 mencionado que le prohíbe realizar promoción personalizada

¹¹ El criterio respecto al deber de cuidado de los servidores públicos, así como el deber especialmente elevado a cargo del titular del Ejecutivo Federal, se ha sostenido en el juicio ciudadano SUP-JDC-865/2017 y en los recursos SUP-REP-163/2018, SUP-REP-238/2018, SUP-REP-87/2019, SUP-REP-88/2019, SUP-REP-109/2019 y SUP-REP-121/2019.

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

a su favor o utilizar de forma indebida recursos públicos, como en el diverso 128.

En el último artículo constitucional mencionado se prevé que todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Además, como parte de la construcción del estado democrático y constitucional, todos los servidores se encuentran constreñidos por las normas. Así, se advierte que este deber reforzado de cuidado a cargo de los servidores públicos, sobre todo del titular del Ejecutivo Federal, emana de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Partiendo de los precedentes de la Sala Superior, consideramos que en el caso concreto se faltó al deber de cuidado en atención a las siguientes razones.

En primer lugar, aunque en la exposición de la carta en la conferencia matutina referida, el titular del Ejecutivo Federal no hizo mención expresa del contenido en específico de las cartas de aceptación, durante esa conferencia sí se mencionó la forma de ubicar este documento y la importancia que tiene dentro del procedimiento de obtención del apoyo económico. En consecuencia, la presentación durante la conferencia matutina favoreció a la difusión del promocional denunciado.

En segundo lugar, la presencia de la figura presidencial durante la presentación del documento aumentó el impacto y el alcance del documento denunciado, dado que la persona firmante de la carta denunciada de origen, es decir, el titular del Poder Ejecutivo Federal ocupó un lugar central en la presentación pública del documento ante la opinión pública.

Además, la falta al deber de cuidado no exige propiamente una vulneración a los bienes tutelados por la norma, sino que solo requiere



que el actuar de los funcionarios ponga o aumente el riesgo de vulnerar estos valores.

Finalmente, la exposición de la carta en la referida conferencia matutina, aunque sea a través de una diapositiva, al encontrarse presente el titular del Ejecutivo Federal, hace presumir que tenía conocimiento de ésta y que omitió deslindarse y ordenar su corrección, lo cual evidencia la falta a su deber de cuidado.

En efecto, el titular del Ejecutivo Federal al ser el directamente beneficiado con la propaganda gubernamental, le resultaba exigible deslindarse de ésta; sin embargo, se limitó a manifestar que no autorizó alguna inclusión de su nombre hasta que desahogó los requerimientos de la autoridad administrativa electoral con motivo de la presentación de las primeras denuncias, lo cual robustece la falta a su deber de cuidado.

Por lo anterior, consideramos que el titular del ejecutivo tiene **responsabilidad indirecta** al faltar al deber de cuidado.

Ahora bien, por lo que hace al Director General del IMSS, consideramos que, en general, las mismas razones son aplicables. Sin embargo, debido a que en nuestra postura ya se le adjudicó responsabilidad directa, sería innecesario realizar un análisis por responsabilidad indirecta.

4. Conclusión

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, nos apartamos del criterio aprobado por la mayoría y emitimos el presente **voto particular**.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMAS ELECTRÓNICAS CERTIFICADAS, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE,

**SUP-REP-92/2020
Y ACUMULADO**

**TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA
ELECTORAL.**