



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR**

ESPECIAL

EXPEDIENTE: SRE-PSC-1/2020

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y OTROS

**PARTES
INVOLUCRADAS:** ANDRÉS MANUEL
LÓPEZ OBRADOR Y
OTROS

**MAGISTRADA
PONENTE:** MARÍA DEL CARMEN
CARREÓN CASTRO

SECRETARIO: MICHELL JARAMILLO
GUMECINDO

COLABORÓ: ANDRÉS MALVAEZ
SÁNCHEZ

Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veinte.

SENTENCIA que emite el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se determina que:

a) Es existente 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) Son 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SRE-PSC-1/2020

GLOSARIO

Autoridad Instructora:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Conferencia matutina:	Conferencia matutina celebrada en Palacio Nacional, el veintitrés de abril de 2020.
Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Lineamientos:	Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.
Partes involucradas:	Son las personas que fueron emplazadas al procedimiento, cuyos datos de identificación se precisarán párrafos adelante.
Promoventes o quejosos:	<ul style="list-style-type: none">• Partido Acción Nacional (PAN).• Partido de la Revolución Democrática (PRD).• Partido Revolucionario Institucional (PRI).
Programa de Apoyo:	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ANTECEDENTES

I. De los Procesos Electorales

1. **1. Elecciones locales¹:** En las siguientes tablas se muestran las fechas correspondientes a las distintas etapas que se previeron para los procesos electorales que habrían de llevarse a cabo en los estados de Coahuila e Hidalgo, antes de que fueran suspendidas

¹ Información obtenida de los siguientes vínculos electrónicos <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2020/coahuila-2020/> y <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2020/hidalgo-2020/>.



temporalmente por acuerdo del Consejo General del INE con motivo de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19)²:

Coahuila:

Inicio del Proceso local	Periodo de Precampaña	Periodo de Campaña	Día de la Elección
1 de enero de 2020	1 al 25 de marzo de 2020	25 de abril al 3 de junio de 2020	7 de junio de 2020

Hidalgo:

Inicio del Proceso local	Periodo de Precampaña	Periodo de Campaña	Día de la Elección
15 de diciembre de 2019	12 de febrero al 8 de marzo de 2020	25 de abril al 3 de junio de 2020	7 de junio de 2020

2. Es importante señalar que a través del acuerdo **INE/CG83/2020**, el Consejo General del INE estableció que se debían posponer, diferir y redefinir los tiempos y las modalidades relacionadas con los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, sin que ello implicara su cancelación o anulación definitiva; por ejemplo, se suspendió el inicio de las campañas electorales y se difirió la celebración de la jornada electoral para realizarse en el mes de agosto de este año, si las medidas sanitarias así lo permiten.
3. **2. De la elección federal.** De conformidad con lo previsto en la Ley Electoral³, las etapas del próximo proceso electoral en donde sólo se renovará la integración de la Cámara de Diputados deberán realizarse en las siguientes fechas:

² Se trata del acuerdo INE/CG83/2020 del Consejo General del INE, aprobado en su sesión extraordinaria de uno de abril de este año. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-tp-Unico.pdf>

³ Artículos 225, párrafos primero y tercero; 226, párrafo segundo inciso b); 251, párrafo tercero; y 273, párrafo segundo de la Ley Electoral.



Inicio del Proceso Federal	Periodo de Precampaña	Periodo de Campaña	Día de la Elección
Primera semana de septiembre de 2020	Primera semana de enero de 2021	Día siguiente de la sesión de registro de candidaturas	Primer domingo de junio de 2021

II. Trámite del Procedimiento Especial Sancionador ante el INE

4. **1. Denuncias.** Los días veinticuatro, veintiocho y veintinueve de abril de dos mil veinte⁴, el PAN, PRD y PRI, respectivamente, denunciaron al Presidente de la República, a las secretarías del Bienestar y de Economía, al Director General del IMSS; así como a los Delegados Estatales, Coordinadores Regionales y Servidores de la Nación, por la presunta promoción personalizada en favor del titular del Ejecutivo Federal y el consecuente uso indebido de recursos públicos, a través de la supuesta promoción del nombre y cargo del primero de los denunciados, en cartas que se entregaban a los beneficiarios del Programa de Apoyo.
5. En ese sentido, el PRI refirió que también se realizaba la promoción personalizada del Presidente de la República al difundir el Programa de Apoyo en las redes sociales de dicho servidor público, de la Secretaría de Economía y del Director General del IMSS.
6. Además, el PRD denunció la violación al principio de imparcialidad al supuestamente imponer como requisito para la entrega del crédito, el estar empadronado en el Censo del Bienestar que se llevó a cabo en los años 2018-2019.
7. En ese sentido, el PRI refirió que dichas conductas pueden llegar a afectar los procesos electorales que este año se desarrollan en los

⁴ En adelante, debe entenderse que las referencias de las fechas conciernen al año 2020, salvo que se exprese lo contrario.



estados de Coahuila e Hidalgo; así como al próximo proceso electoral federal 2020-2021.

8. Cabe mencionar que los quejosos solicitaron el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender el envío, difusión o entrega de los documentos denominados “cartas de respuesta afirmativa” y de cualquier otro medio similar que tuviera por objeto promover el nombre del Presidente de la República; así como que se ordenara a los servidores públicos abstenerse de realizar conductas similares.
9. **2. Radicación, acumulación, reserva de admisión y de emplazamiento e inicio de la investigación.** El veintisiete de abril, la autoridad instructora registró la denuncia del PAN con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/4/2020**; el veintiocho y veintinueve siguiente, la se registraron las denuncias del PRD y del PRI, asignándoles las claves **UT/SCG/PE/PAN/CG/5/2020** y **UT/SCG/PE/PAN/CG/6/2020**, respectivamente; asimismo, se ordenó su acumulación al primero de los expedientes al advertir una estrecha relación en los hechos denunciados, y en ese mismo acto, se reservó el emplazamiento de las partes en tanto concluyera la investigación correspondiente.
10. **3. Medidas cautelares.** El treinta de abril, la Comisión de Quejas emitió el acuerdo ACQyD-INE-02/2020, en el que resolvió procedente el dictado de la medida cautelar en lo que respecta a la entrega de cartas a los beneficiarios del Programa de Apoyo, en donde se apreciaba el nombre y/o cargo del Presidente de la República.
11. Por otra parte, la Comisión determinó improcedente la medida en tutela preventiva respecto de solicitar a los funcionarios del Gobierno Federal abstenerse de cometer conductas similares, al considerar que el agravio no refería un acto o hecho específico, ni tampoco a un funcionario público determinado.
12. **4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con la determinación de la Comisión de Quejas, el dos de



mayo, el Director General del IMSS interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior, el cual fue radicado con el número de expediente SUP-REP-67/2020.

13. El seis de mayo, la Sala Superior confirmó el acuerdo recurrido al considerar que, contrario a lo afirmado por el actor, la Comisión analizó correctamente el contenido de los escritos de queja, las respuestas otorgadas por las autoridades; así como el caudal probatorio correspondiente.
14. **5. Emplazamiento.** Una vez desahogadas las diligencias de investigación, la autoridad instructora emplazó a las partes involucradas, a fin de que pudieran asistir en defensa de sus intereses a la audiencia de pruebas y alegatos.
15. Cabe mencionar que la autoridad instructora determinó no llamar al procedimiento a los Delegados Estatales, Coordinadores Regionales y los Siervos de la Nación todos pertenecientes a la SEBIEN, ya que de la investigación no se advirtió su participación en los hechos que se les imputó (condicionamiento de la entrega de recursos del Programa de Apoyo).
16. El veintiuno de mayo, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el artículo 474, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral.

III. Trámite del Procedimiento Especial Sancionador ante la Sala Especializada

17. **1. Primera remisión del expediente.** El veintidós de mayo, se recibió el expediente en esta Sala Especializada; en esa misma fecha se remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014, emitido por la Sala Superior.



18. **2. Primera turno a ponencia y radicación.** El dos de junio, la Magistrada Presidenta por ministerio de ley asignó al expediente la clave **SRE-JE-3/2020**, y lo turnó a la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, quien radicó el expediente en su ponencia y procedió a la elaboración del proyecto de acuerdo de Juicio Electoral.
19. **3. Juicio Electoral.** El dos de junio, a través del acuerdo **SRE-JE-3/2020**, la mayoría de quienes integran el Pleno de la Sala Especializada determinó devolver el expediente a la autoridad instructora, a fin de que llevará a cabo mayores diligencias, ya que se advirtió que había líneas de investigación que no habían sido agotadas; y por ende, no se tenía la información y documentación suficiente resolver el asunto.
20. Asimismo, se ordenó que una vez culminada la instrucción se emplazara a las partes involucradas y se llevara a cabo la respectiva audiencia de pruebas y alegatos. Hecho lo anterior, se debía remitir a la brevedad el expediente a este órgano jurisdiccional.
21. **4. Segundo emplazamiento.** Una vez cumplimentadas las diligencias de investigación que se ordenaron a la autoridad instructora, se emplazó a las partes denunciadas; sin embargo, al advertir la posible participación de otros servidores públicos en la comisión de los hechos controvertidos, determinó también llamarlos al procedimiento⁵, a fin de que pudieran asistir en defensa de sus intereses a la audiencia de pruebas y alegatos, de conformidad con lo siguiente:

PERSONAS EMPLAZADAS	HECHOS IMPUTADOS	HIPÓTESIS NORMATIVA
PAN, PRD y PRI, en su calidad de denunciantes.	NO APLICA	NO APLICA
<ul style="list-style-type: none">• Andrés Manuel López Obrador, Presidente de	<ul style="list-style-type: none">• Presunta promoción personalizada a favor del	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 134, párrafos séptimo

⁵ De acuerdo con lo previsto en la jurisprudencia 17/2011 de rubro: "**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS**".



<p>los Estados Unidos Mexicanos. (En adelante Presidente de la República).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Graciela Márquez Colín, Secretaria de Economía del Gobierno Federal. (En adelante Titular de Economía). • Zoé Robledo Aburto, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social. (En adelante Director General). • Rubén Sánchez Martínez, Titular de la Unidad de Comunicación Social del Instituto Mexicano del Seguro Social. (En adelante Titular Comunicación IMSS). • Claudia Laura Vázquez Espinosa, Directora de Innovación y Desarrollo del Instituto Mexicano del Seguro Social (En adelante Directora de Innovación). • Eduardo Alcaraz Prous, Titular de la Coordinación de Planeación y Evaluación del IMSS (En adelante Coordinador de Planeación). • Norma Gabriela López Castañeda, Titular de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS (En adelante Directora de Incorporación). • Jehú Sánchez García, Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS. (En adelante Coordinador de Difusión). 	<p>Presidente de la República, a través de la entrega de cartas con el nombre y cargo del Titular del Ejecutivo Federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difusión en redes sociales del Programa de Apoyo, en donde se advierten las cartas denunciadas. • Uso indebido de recursos públicos para la realización de promoción personalizadas a favor del Presidente de la República. 	<p>y octavo de la Constitución Federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 449, párrafo 1, incisos c) y f) de la Ley Electoral.
<ul style="list-style-type: none"> • Jesús Ramírez Cuevas, Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República. (En adelante Vocero Federal). • Martha Jessica Ramírez González, Directora General de Comunicación Digital del Presidente de la República Mexicana. (En adelante Directora de Comunicación Digital). • Rubén Sánchez Martínez, Titular de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, a través de la difusión del Programa de Apoyo en donde se aprecia el contenido de la carta controvertida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal. • Artículo 449, párrafo 1, incisos c) y f) de la Ley Electoral



<p>Unidad de Comunicación Social del Instituto Mexicano del Seguro Social. (En adelante Titular Comunicación IMSS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ariana Renee Bon Hodoyan, Jefa de la División PHAE del Instituto Mexicano del Seguro Social. (En adelante Jefa de PHAE). • Jonathan Orozco Peralta, Titular de la División de Análisis y Medios Alternativos del IMSS. (En adelante Titular de Medios Alternativos). 		
<ul style="list-style-type: none"> • María Luisa Albores González, Secretaria de Bienestar del Gobierno Federal. (En adelante Titular SEBIEN). • Gabriel García Hernández, Coordinador General de Programas para el Desarrollo del Gobierno Federal. (En adelante Coordinador de Programas). • Camilo Oviedo Bautista, Titular de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría del Bienestar. (En adelante Titular de Relaciones Internacionales). • Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, Titular de la Coordinación de Delegaciones de la Secretaría del Bienestar. (En adelante Coordinadora de Delegaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> • Violación al principio de imparcialidad, al supuestamente condicionar la entrega de los recursos del Programa de Apoyo a las personas que se encontraban registradas en el Censo del Bienestar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal. • Artículo 449, párrafo 1, incisos c) y f) de la Ley Electoral.

22. **5. Segunda remisión del expediente.** En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente en que se actúa a esta Sala Especializada, mismo que se envió a la citada Unidad Especializada, a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014, emitido por la Sala Superior.



23. **6. Segundo turno a ponencia y radicación.** El nueve de julio, la Magistrada Presidenta por ministerio de ley asignó al expediente la clave **SRE-PSC-1/2020**, y lo turnó a la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, quien radicó el expediente en su ponencia y procedió a la elaboración del proyecto sentencia de conformidad con las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. COMPETENCIA

24. El análisis de la competencia es una cuestión de orden público y de estudio preferente que debe hacerse manera oficiosa, ya que si se advirtiera que este órgano jurisdiccional no está facultado para conocer y, en su caso, resolver este asunto, lo procedente sería remitirlo a la autoridad que contara con atribuciones para ello.
25. En ese sentido, esta Sala Especializada considera se surte la competencia de esta autoridad jurisdiccional federal para resolver el asunto que se le plantea, en virtud de las siguientes consideraciones.

a) El asunto es materia electoral

26. Esta Sala Especializada considera que si bien es cierto lo previsto en el artículo 134 Constitucional puede tener consecuencias jurídicas en diversas materias como la de responsabilidades administrativas o penal; y por tanto, se puede surtir la competencia de otras autoridades diferentes a la electoral, también lo es, que desde la reforma político-electoral de 2007-2008 se amplió el ámbito de regulación y aplicación de la citada disposición constitucional, dado que en sus párrafos séptimo y octavo se instituyeron prohibiciones encaminadas a salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral.



27. En efecto, a partir de dicha reforma constitucional y legal, en el artículo 134 de la Constitución se prohíbe que los servidores públicos difundan propaganda institucional que pueda implicar su promoción personal; además, se prohibió que utilicen los recursos públicos a su disposición para incidir en la competencia electoral.
28. De ahí que para determinar la competencia de la autoridad electoral por una posible violación al artículo 134 Constitucional, es necesario analizar las circunstancias en que se cometieron los hechos denunciados y si tienen incidencia en el ámbito electoral; en ese contexto, en este caso se actualiza la competencia de esta Sala Especializada toda vez que se denuncia el posible uso indebido de recursos y la promoción personalizada de un servidor público, cuya trascendencia podría tener repercusiones en los procesos electorales locales que se desarrollan en Coahuila e Hidalgo y en el próximo proceso electoral federal 2020-2021.
29. Además de que se denuncia el supuesto condicionamiento de la entrega de recursos públicos, en contravención del principio de imparcialidad que rige a los procesos electorales. De ahí que evidentemente la materia del asunto se circunscriba al ámbito electoral, con independencia que, en caso de actualizarse las infracciones, dichas conductas puedan traer consecuencias jurídicas en otras materias.

b) La competencia corresponde a la autoridad electoral nacional y no a las autoridades electorales locales

30. Esta Sala Especializada considera que, atendiendo al sistema de distribución de competencias⁶ en materia de procedimientos sancionadores, en principio, la facultad de la autoridad electoral de conocimiento se definirá atendiendo a la vinculación de la

⁶ De conformidad con la razón esencial de la jurisprudencia 25/2015, titulada “**COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**”.



irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal y/o al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta presuntamente ilegal⁷, pero en los casos en que la conducta no se circunscribe exclusivamente a un territorio determinado y la afectación se dé en más de un proceso electivo, se surte, de manera extraordinaria, la facultad de la autoridad nacional para conocer y resolver el asunto.

31. Atendiendo a esos supuestos, en este caso se surte la competencia de esta Sala Especializada porque: **a)** la conducta se le atribuye a diversos funcionarios del Gobierno Federal; **b)** se aduce que la difusión y entrega de las cartas de aceptación se dio a nivel nacional; **c)** se denuncia el uso de recursos públicos de la Federación y, además, **d)** se refiere que hay una incidencia concurrente entre las elecciones de Coahuila e Hidalgo y el próximo proceso electoral federal 2020-2021.
32. Sin que sea impedimento para lo anterior, el hecho de que parte de la denuncia se enfoque en la posible incidencia en los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, lo cual, por principio, actualizaría la competencia de las autoridades electorales locales, sin embargo, en este caso, extraordinariamente se surte la facultad de la autoridad nacional, puesto que la conducta no impacta en una sola elección local y sus efectos no se limitan a una sola entidad federativa; por el contrario, se denuncia una presunta afectación simultánea en los procesos estatales y el federal.
33. Situación que tiene asidero jurídico en la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, tercer párrafo, Base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, en relación con lo establecido en

⁷ Criterio sustentado en la jurisprudencia 3/2011 de rubro: “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**”.



los artículos 449, 470, párrafo 1, inciso a) y 475 de la Ley Electoral; así como en la razón esencial de las ya citadas jurisprudencias 3/2011 y 25/2015.

34. Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que en ese tipo de asuntos resulta materialmente imposible escindir la materia de la queja a fin de que diversas autoridades resuelvan en distintos procedimientos la legalidad de los mismos hechos denunciados, bajo las mismas causas y pretensiones, con identidad de sujetos infractores; puesto que ello atentaría contra el principio de seguridad jurídica a favor de los gobernados previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, al existir la posibilidad de que se den resoluciones contradictorias por parte de las distintas autoridades electorales, estableciendo efectos diferentes sobre los mismos hechos y personas juzgadas.
35. Además, es importante señalar que similar criterio sustentó la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-67/2020, relativo a la impugnación del dictado de medidas cautelares de este asunto, en donde destacó que se actualizaba la competencia de la autoridad electoral nacional porque los hechos motivo de denuncia pudieran impactar en dos procesos electorales locales —Coahuila e Hidalgo, actualmente suspendidos—; aunado a que el servidor público denunciado es el Presidente de la República, por lo que resultaba evidente que la materia del procedimiento sancionador excedía el ámbito de competencia de las autoridades locales.

SEGUNDA. NECESIDAD DE RESOLVER EL PROCEDIMIENTO.

36. Es un hecho notorio, en términos de lo establecido en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el reconocimiento por parte del Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud de la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, a partir



del cual diversas autoridades han adoptado medidas para reducir el desplazamiento y concentración de personas.

37. Esta situación también ha impactado en las labores jurisdiccionales, incluidas las de los tribunales electorales en el ámbito federal y local. Mediante los Acuerdos Generales 2/2020, 4/2020 Y 6/2020, la Sala Superior de este tribunal autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19, de diversos asuntos, entre los cuales se encuadran los urgentes, **como aquellos relacionados a un proceso electoral.**
38. Por tanto, la importancia y urgencia de resolver este procedimiento especial sancionador deriva de que se trata de un asunto vinculado con los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, los cuales, si bien es cierto que actualmente se encuentran suspendidos, también lo es que en todo momento debe vigilarse el cabal cumplimiento de los principios de imparcialidad y equidad que los rigen.

TERCERA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

39. El análisis de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse debe hacerse de forma preferente y de oficio, por tratarse de una cuestión de orden público e interés general, con independencia de aquellas que se hubieran hecho valer por las partes involucradas.
40. Al respecto, las partes involucradas solicitaron el sobreseimiento del procedimiento, toda vez que desde el primero de mayo se informó al INE que en el apartado de “Apoyo Solidario a la Palabra” del portal electrónico del IMSS se modificó la carta que emitía dicho programa; aunado a que desde el quince de mayo se cerró el registro para acceder a dicho crédito. Situación que, en su concepto, dejó sin materia el procedimiento especial sancionador al ya no existir los hechos denunciados.



41. Esta Sala Especializada considera que resulta inatendible la causal alegada, ya que el eventual cese de la conducta infractora no deja sin materia el procedimiento⁸; menos aún, cuando la modificación de la carta atendió al dictado de la medida cautelar ordenada por el INE; ni porque unilateralmente se hubiera determinado el cierre del registro del programa de apoyo. Habida cuenta que la conducta fue materializada y, en consecuencia, los efectos jurídicos que se pudieran haber producido no dejaron de tener efecto con su cese y, por ende la potestad sancionadora del Estado debe ejercerse para determinar si tales conductas infringieron las normas electorales.
42. Asimismo, solicitaron la improcedencia de la queja, ya que no se actualiza una infracción en materia electoral, puesto que no hay una narración clara y precisa de los hechos denunciados; y, además, la queja no se sustenta en pruebas idóneas y suficientes para acreditar alguna irregularidad.
43. En este caso, no asiste razón a las partes involucradas, ya que en los escritos de queja sí se precisan las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que supuestamente se cometieron los hechos que se tildan ilegales; además, se precisó a los servidores públicos que supuestamente participaron en la comisión de las conductas infractoras.
44. Aunado a ello, en todas las quejas se aportaron elementos de prueba que, cuando menos, generaron indicios suficientes para que la autoridad instructora y esta Sala Especializada pudiera trazar las líneas de investigación necesarias para esclarecer los hechos denunciados.
45. De ahí que la determinación respecto si las conductas denunciadas constituyen una infracción electoral, es una cuestión que debe ser

⁸ De conformidad con lo determinado por la Sala Superior en la jurisprudencia 16/2009, de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO”**.



analizada al resolver el fondo del asunto, con base en el acervo probatorio que consta en el expediente, y no como una cuestión relacionada con la procedencia de la queja como se alega.

46. Por otra parte, esta Sala Especializada, de un análisis oficioso, no advierte que se actualice alguna causa que impida el análisis de fondo de la cuestión planteada.

CUARTA. ESTUDIO DE FONDO

47. Por cuestión de método, en primer lugar, se expondrán las consideraciones que sustentaron las partes al momento de comparecer al procedimiento; posteriormente, se verificará la existencia de los hechos denunciados, con base en el material probatorio que consta en el expediente; y por último, se analizará la conducta denunciada bajo la norma electoral que resulta aplicable al caso concreto.

1. Planteamiento de la controversia

48. En este apartado se analizarán los argumentos que los denunciados sostienen en sus escritos de queja y alegatos; así como las consideraciones de defensa sustentadas por las partes involucradas al comparecer al procedimiento, a fin de fijar la materia de la litis que deberá ser resuelta en el estudio de fondo.

1.1 Argumentos de los quejosos

49. El PAN denunció que con la ejecución del Programa de Apoyos se les hizo llegar a las personas beneficiarias, con un alcance de cientos de miles de personas, cartas rotuladas con el nombre y cargo del Presidente de la República, cuya finalidad era el posicionamiento de su imagen, en contravención de la prohibición de realizar promoción personalizada de todo servidor público, en cualquier momento.



Situación que se hizo del conocimiento público por parte de Zoé Robledo, en la conferencia matutina del veintitrés de abril.

50. Bajo ese contexto, el denunciante refiere que la entrega masiva de cartas constituye un indebido aprovechamiento de los recursos públicos del gobierno federal para posicionar el nombre del Presidente de la República, ya que se pretendía individualizar el apoyo como si fuera de carácter personal, a fin de vincular el acto de gobierno con su nombre e imagen.
51. Por su parte, el PRD refirió que, a través de la conferencia matutina de veintitrés de abril, se probaba que el Presidente de la República, el Director General del IMSS y la Secretaria de Economía dieron a conocer el funcionamiento de un programa en donde se destinarían créditos para la economía formal y la economía informal; así como que durante la ejecución del Programa de Apoyo se distribuirían, vía electrónica, cartas en donde se podía observar la inclusión del nombre y cargo del Presidente de la República; lo cual, en su concepto, constituye un acto de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, dado que se pretendía hacer pensar a los beneficiarios que los apoyos eran otorgados por dicho servidor público y no por el gobierno de la República.
52. En ese sentido, refirió que la entrega de cartas con elementos de promoción personalizada constituye una conducta reiterada y sistemática por parte de las personas denunciadas, a través de una estructura jerarquizada. Ello, en atención a su interpretación de lo resuelto por esta Sala Especializada en el procedimiento SRE-PSC-71/2019. Además, refiere que en dicho expediente hay un acta circunstanciada⁹ en la que se da cuenta de la participación de los Servidores de la Nación en la realización del Censo del Bienestar portando indumentaria con elementos que promocionaban al Presidente de la República.

⁹ El denunciante identifica el acta con la clave alfanumérica INE/DS/OE/166/2019.



53. En relación con lo anterior, el partido aduce una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, al haberse establecido como requisito para acceder al Programa de Apoyo, el hecho de estar previamente inscrito en el Censo del Bienestar. Situación que en consideración del denunciante se traduce en una aplicación parcial de recursos públicos.
54. Por último, el PRI denunció que, en el marco del Programa de Apoyo, supuestamente se enviaría a los beneficiarios, por correo electrónico, cartas de respuesta afirmativa, cuyo contenido constituye propaganda gubernamental a través de la cual, aprovechándose indebidamente de la entrega de apoyos económicos, se pretendía promocionar el nombre y los logros del Presidente de la República.
55. Bajo ese contexto, el denunciante refirió que la emisión de las cartas y la identificación del Presidente de la República no guarda ninguna relación con la implementación del Programa de Apoyo, puesto que no es un requisito o elemento necesario para la entrega del apoyo, sino que es un acto que tiene por objeto difundir propaganda en su beneficio, y, en consecuencia, para favorecer al partido MORENA, dado que dicha persona es claramente identificada como su fundador, posterior presidente y candidato ganador de la reciente elección presidencial.
56. Además, el partido denunció que en las redes sociales del Presidente de la República, de la Secretaría de Economía y del Director General del IMSS se difundió el Programa de Apoyo; lo cual, también constituyó la promoción personalizada del Titular del Ejecutivo Federal y el uso indebido de recursos públicos.
57. En ese sentido, denunció que dichas conductas configuran una violación a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos a cargo de los servidores públicos de la federación que fueron denunciados, dado que el artículo 134, párrafo



séptimo de la Constitución Federal, prohíbe la indebida utilización de recursos humanos, materiales o económicos para fines distintos a los permitidos legalmente, enfatizando la prohibición de la realización de promoción personalizada de cualquier servidor público federal, estatal o municipal.

58. Situación que, desde su perspectiva, acontecía en el marco de los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, y en las vísperas de los próximos comicios federales; por lo que la emisión, distribución y difusión de las cartas afectó de manera directa la voluntad ciudadana con miras a las referidas elecciones.

1.2 Argumentos de las partes involucradas

59. Del análisis a los escritos de respuesta al emplazamiento formulado a las partes involucradas, se advierte que, de manera general, sus alegatos de defensa se pueden agrupar en los siguientes rubros:

a) Respetto de la legalidad de las cartas

60. En esencia, refieren que la carta no puede considerarse propaganda gubernamental, sino una comunicación institucional, cuya finalidad es informar (la planeación y ejecución del Programa de Apoyo) a las personas beneficiarias de manera personalizada y exclusiva de las obligaciones con el Estado mexicano, y que la misma se despliega únicamente a través de una plataforma electrónica, previa solicitud del interesado que cumpla con los requisitos, lo que se vuelve una comunicación directa entre el emisor y el receptor del mensaje.
61. En ese sentido, refieren que el contenido de la carta no constituye la promoción personalizada del Presidente de la República, sino que es un instrumento de carácter explicativo porque informa una medida urgente como lo es el programa social implementado en el marco de la pandemia actual, y únicamente se dirige a los beneficiarios del programa para comunicarles las condiciones del crédito. Situación



que se robustece si se toma en consideración que no hay una afectación a un proceso electoral, pues los que se desarrollaban en Coahuila e Hidalgo fueron suspendidos por acuerdo del INE.

62. Además, señalan que el hecho de dirigirse al interesado, en primera persona, no es elemento proscrito por la normatividad electoral, pues de manera clara se señala que el subsidio solicitado será entregado en nombre del gobierno de la República y no a título personal como falazmente lo refieren los denunciantes.
63. En ese sentido, señalan que no existe una expresión que directa o tácitamente pudiera influir en el ánimo electoral de la ciudadanía, por lo que no se colman los elementos temporal, personal y objetivo para actualizar la promoción personalizada de algún servidor público, menos aún, cuando en los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo se suspendió la prohibición de difundir propaganda gubernamental.

b) Respetto de la difusión en redes sociales

64. En esencia, refieren que no se trata de la difusión de propaganda gubernamental a través de un medio de comunicación social dirigida a obtener el agradecimiento o la aceptación de la población; más aún, cuando no se contrató su exhibición en radio y televisión; por el contrario, afirman que se trata de un mensaje institucional de naturaleza informativa en el que se explican las condiciones en que podrá acceder al crédito.
65. En ese sentido, aducen que el contenido de los mensajes carece de un propósito electoral, ya que no están dirigidos a influir en las preferencias de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos, por lo que resulta falaz aseverar que la difusión de la conferencia de prensa a través de las cuentas oficiales en las plataformas digitales Facebook y Twitter, vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral; más aún,



cuando dicha conferencia no se transmitió en el transcurso de alguna campaña comicial, dado que las elecciones de Coahuila e Hidalgo se encuentran suspendidas y no hay alguna otra elección en curso.

66. Señalan que se trató de un legítimo ejercicio periodístico en la que participaron diversos servidores públicos que interactuaron con los representantes de los medios de comunicación, quienes les cuestionaron sobre diversos temas de interés nacional a los conferencistas.
67. Asimismo, refieren que ningún área realiza una revisión o autorización previa de los contenidos de los mensajes institucionales o los materiales de apoyo que utilizan los diversos servidores públicos durante su intervención en las conferencias matutinas, puesto que no hay un protocolo para ello.
68. Añaden que la difusión de la primer versión de la carta en la conferencia mañanera tuvo como propósito servir de apoyo referencial o mero soporte de la presentación realizada por el Director General del IMSS para explicar el tema relativo al Programa de Apoyo; aunado a ello, precisan que debe tenerse en cuenta que en las presentaciones llevadas a cabo en las conferencias matutinas realizadas por el ejecutivo federal; así como por otros servidores públicos que en ellas participan, se utilizan proyecciones de diversa naturaleza a fin de brindar soporte visual del tema que exponen.
69. También mencionaron que la Sala Superior ha establecido, por una parte, que la colocación de contenidos en una página de internet, como lo es la plataforma de Facebook o Twitter no tiene una difusión indiscriminada o automática, pues se trata de un medio de comunicación pasivo en el que sólo tienen acceso las personas que tienen la clara intención (o voluntad) de acceder y revisar los contenidos colocados en ciertos mecanismos tecnológicos página de internet; y por otra parte que, por sí mismo, la inclusión de



información gubernamental en un sitio de Internet no contraviene la normativa electoral, ya que se trata de información de interés general para la ciudadanía.

70. En esa lógica, consideran que no hay elementos que acrediten que se usó de manera indebida recursos públicos para la realización de promoción personalizada del Presidente de la República por la difusión en sus redes sociales de la conferencia matutina de veintitrés de abril, dado que su contenido fue apegado a Derecho.

c) Respecto de la aplicación parcial de recursos públicos

71. En esencia refieren que la carta de aceptación no constituye promoción personalizada de algún servidor público, ya que únicamente es un medio informativo por el cual se da a conocer las razones por las que fueron seleccionados como beneficiarios del programa y cuáles son sus características; y por ello, no es posible determinar que indebidamente se hubieran destinado recursos públicos para promocionar el nombre e imagen del Presidente de la República.
72. En lo que corresponde al supuesto condicionamiento de la entrega de recursos del Programa de Apoyo, las partes involucradas niegan dicha situación, ya que, en su concepto, la inscripción al Censo del Bienestar era un requisito establecido en los Lineamientos, más no una condición impuesta por ellos directamente.
73. También refieren que deben desestimarse los argumentos relacionados con la supuesta estructura jerarquizada, ya que las consideraciones de la sentencia SRE-PSC-71/2019 no han quedado firmes y, además, en esa ejecutoria se determinó la inexistencia de infracciones por parte de la Titular de la SEBIEN y del Coordinador de Programas.



74. Además, refieren que no se quebranta el principio de imparcialidad con la entrega de recursos de programas sociales por parte de las personas legalmente facultadas para ello; lo cual, aconteció en este caso, puesto que las dependencias actuaron conforme a lo marcan los Lineamientos, y no bajo la apreciación subjetiva de los quejosos en el sentido de que los recursos se entregaban para promocionar al Presidente de la República.

1.3 Fijación de la litis

75. Con base en los argumentos hechos valer por las partes del procedimiento y las consideraciones de los emplazamientos formulados por la autoridad instructora, se advierte que la materia de la controversia de delimita a determinar:

- Si el contenido de las cartas que podían descargarse del apartado “Apoyo a Patrones Solidarios” del portal IMSS, constituye propaganda gubernamental que implicó la promoción personalizada del Presidente de la República, en contravención de lo previsto en el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución Federal.
- Si la difusión del Programa de Apoyo en las redes sociales del Presidente de la República, el Director General del IMSS y la Secretaría de Economía constituyen la promoción personalizada del Presidente de la República, en contravención de lo previsto en el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución Federal.
- Si indebidamente se utilizaron recursos públicos para el diseño, elaboración, entrega y difusión de propaganda gubernamental que implicara la promoción personalizada del Presidente de la República, en contravención de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal.



- Si se vulneró el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, al supuestamente condicionar la entrega de los beneficios del Programa de Apoyo a las personas que estuvieran registradas en el Censo del Bienestar, en contravención de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal.

2. Existencia de los hechos

76. Antes de analizar la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba que fueron ofrecidos por las partes y aquellos que fueron recabados por la autoridad instructora durante la sustanciación de este procedimiento.

2.1 Existencia del Programa de Apoyo y de sus modalidades de operación

77. Es un hecho público y notorio; y por tanto, no sujeto a prueba¹⁰, el hecho de que, desde el veinticuatro de abril, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos; así como que los días veintisiete de abril, siete y trece de mayo se publicaron sendos acuerdos modificatorios en el mismo medio.
78. Ahora bien, del análisis de dichas disposiciones se tiene por acreditado que para atender los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la Secretaría de Economía implementó el Programa de Apoyo, cuyo objetivo era atender la necesidad de financiamiento de los micronegocios, empresas, personas que trabajan por cuenta propia o prestan servicios y personas trabajadoras del hogar.
79. Asimismo, se tiene por acreditado que el Programa de Apoyo era operado en dos modalidades, y que en dicha operación participaron

¹⁰ De conformidad con lo previsto en el artículo 461, párrafo primero de la Ley Electoral.



tres dependencias de la administración pública federal, con distintas atribuciones y obligaciones; así como que cada modalidad contaba con su propia población objetivo, cobertura geográfica, criterios de elegibilidad y requisitos.

80. En ese sentido, se tiene por acreditado¹¹ que a la Secretaría de Economía le correspondía ser la instancia normativa, ejecutora, de seguimiento y supervisión del Programa de Apoyo; así como que sólo se auxiliaría de la SEBIEN y del IMSS para llevar a cabo los procesos necesarios para la identificación y selección de la población elegible para recibir el apoyo.
81. Cabe mencionar que en los propios Lineamientos se estableció que las personas solo podrían ser beneficiarias de alguna de dichas modalidades; así como que el apoyo financiero consistente en \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.), se encontraba asociado con el compromiso solidario de las personas beneficiarias para reembolsarlo en treinta y tres mensualidades con un esquema que preservara el valor real de los recursos.
82. Además, se estableció la posibilidad de que cualquier persona que advirtiera alguna posible irregularidad administrativa relacionada con la operación y ejecución del Programa de Apoyo podría presentar una queja o denuncia ante la Secretaría de la Función Pública o las contralorías internas del IMSS, la SEBIEN o la Secretaría de Economía.
83. También se estableció que la Secretaría de Economía sería quien publicaría las características, beneficios y procedimiento para el acceso al programa de apoyo, a través de los medios y canales de comunicación adecuados para la población objetivo y en general.

¹¹ De acuerdo a la valoración conjunta de los oficios 5.683/2020 de la Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal; de los diversos 09 55 03 4A10/147 y 09 55 03 4A10/165 de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del IMSS; 510.5.C.-2855 de la Dirección General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la SEBIEN y el de veintisiete de abril del Director General Adjunto de lo Contencioso de la Secretaría de Economía, en términos de lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



84. Para dar más claridad a lo anterior, a continuación se mostrará el funcionamiento de las dos modalidades del Programa de Apoyo.

2.1.1 Modalidad Microempresa Familiar

85. Esta modalidad se implementaría en todos los estados de la República y en el anexo 1 de los Lineamientos se especificaron los municipios con cobertura, entre los que se encontraban Monclova y Torreón por el estado de Coahuila; así como Pachuca de Soto, Tizayuca y Tulancingo de Bravo por el estado de Hidalgo. Sin embargo, la Secretaría de Economía podía incluir más municipios atendiendo las necesidades que fueran surgiendo a causa de la emergencia sanitaria.
86. Como criterio de elegibilidad se estableció que los beneficiarios deberían ser preferentemente parte del Censo del Bienestar; tener un micronegocio no agropecuario o ser una persona que trabajara por cuenta propia o prestara servicios, con al menos seis meses de operación; debía contar con un local, establecimiento o instrumento de trabajo; y además, debería ubicarse dentro de los municipios previstos en los Lineamientos o en los complementarios aprobados por la Secretaría de Economía.
87. Además se estableció que atendiendo a la suficiencia presupuestaria, podrían ser beneficiarios del programa, otros sujetos que cumplieran los citados criterios de elegibilidad y que no estuvieran registrados en el Censo del Bienestar. Para este tipo de personas la SEBIEN establecería una modalidad de registro por medios electrónicos.
88. De ahí que se estableciera que la SEBIEN, en el ámbito de sus atribuciones, debería llevar a cabo el proceso de identificación de la población objetivo y de la selección de las personas beneficiarias. Información que, en su momento, debería proporcionar a la



Secretaría de Economía. Por lo que de ser necesario dichas dependencias podrían suscribir convenios de colaboración.

89. En ese sentido, está acreditado¹² que la participación de la SEBIEN se limitaría a realizar las acciones necesarias para identificar y seleccionar a la población elegible para recibir el apoyo, sin que los funcionarios de dicha dependencia tuvieran participación en la entrega de los recursos.
90. Por otra parte, como requisitos se estableció que los beneficiarios debían remitir por medios electrónicos (correo, mensajes u otros) una identificación oficial; foto del negocio o instrumento de trabajo y atender una verificación telefónica que sería realizada por personal de la SEBIEN, en donde se realizaría una breve encuesta y el beneficiario tendría que responder con un “Sí” a la pregunta expresa sobre si aceptaba el beneficio.
91. La SEBIEN con base en los datos del Censo del Bienestar o del registro electrónico de las personas interesadas en obtener el crédito, debía realizar una verificación de la información, vía telefónica, a fin de validar los datos que hubieran proporcionados los posibles beneficiarios del programa y obtener la documentación requerida para poder generar el expediente correspondiente.
92. En este punto es importante señalar que se tiene acreditado¹³ que la Unidad de Coordinación de Delegaciones de la SEBIEN, a través de los Siervos de la Nación, realizaban la entrevista telefónica prevista en los Lineamientos; así como que en ese acto solicitaban datos

¹² De acuerdo a la valoración conjunta de los oficios 5.683/2020 de la Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal; de los diversos 09 55 03 4A10/147 y 09 55 03 4A10/165 de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del IMSS; 510.5.C.-2855 de la Dirección General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la SEBIEN y el de veintisiete de abril del Director General Adjunto de lo Contencioso de la Secretaría de Economía, en términos de lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.

¹³ De conformidad con la información y documentación remitida a través del oficio número 510.5C.-2855, signado por el Director General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la SEBIEN, misma que es una documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio, ya que fue emitida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones y no hay alguna otra constancia que ponga en duda su autenticidad o la veracidad de lo que en ella se consigna. Situación que tiene sustento en lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



personales a los beneficiarios tales como nombre, edad, dirección, RFC, CURP; asimismo, se les requería que informaran: si habían sido censados y si se habían dado de baja o seguían vigentes en el censo; si tenían un negocio, precisando el tipo, giro y la fecha en que comenzó a funcionar; el tipo de local con el que contaban (propio, rentado o familiar); el número de empleados del negocio; si pertenecían a alguna comunidad indígena debiendo precisar cuál; si tenían algún otro tipo de crédito contratado o si contaban con alguna fuente de ingreso adicional; y, si tenían cuenta en alguna de tres posibles instituciones bancarias.

93. También se tiene acreditado que en el cuestionario se formulaba la siguiente pregunta: ¿A usted le interesaría tener este crédito?; habiendo un apartado en el que el entrevistador debe señalar: 1. Sí o 2. No, atendiendo a la respuesta dada por el posible beneficiario.
94. Sin que se advierta que en el cuestionario proporcionado por la SEBIEN, se hubiera incluido alguna frase, lema o referencia al nombre o cargo de algún servidor público que los entrevistadores tuvieran que mencionar a los posibles beneficiarios.
95. Posteriormente la SEBIEN debía remitir a la Secretaría de Economía, la base de datos de las personas que se consideraron elegibles para recibir el crédito e informar a los beneficiarios la institución bancaria en la que podría obtener el apoyo económico; por su parte, la Secretaría de Economía realizaría las acciones necesarias para la dispersión de los recursos a la población elegible.
96. Ahora bien, es un hecho público y notorio; y por tanto, no sujeto a prueba¹⁴ que en el expediente SRE-PSC-71/2019 se integró el acta circunstanciada INE/DS/OE/166/2019, en la que se advirtió que tal y como lo refiere el PRD en el escrito de queja que originó el

¹⁴ De conformidad con lo previsto en el artículo 461, párrafo primero de la Ley Electoral.



procedimiento en que se actúa, esta Sala Especializada advirtió la participación de los Servidores de la Nación en la implementación del Censo del Bienestar; así como que durante dicho acto, se portó indumentaria en la que se apreciaban elementos que implicaban la promoción personalizada del Presidente de la República.

97. También es un hecho público y notorio; y por tanto¹⁵, no sujeto a prueba que se ha definido al Censo del Bienestar como el ejercicio que realizó el Gobierno Federal para la verificación e incorporación de sujetos de derecho en todo el país, priorizando a las personas que habiten en municipios o localidades con población mayoritariamente indígena, con medio, alto o muy alto grado de marginación o con altos índices de violencia, así como aquellas regiones que se establezcan mediante el mecanismo que determine la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

2.1.2 Modalidad Crédito Solidario a la Palabra

98. En este caso no se especificó un ámbito territorial de cobertura como en la modalidad anterior, sino que en los Lineamientos se señaló que la cobertura podría tener alcance nacional, según lo determinara el IMSS.
99. Como criterios de elegibilidad se estableció que podrían acceder al crédito las empresas solidarias del sector formal; esto es, aquellas que con base en los registros del IMSS conservaron en promedio su plantilla laboral en el primer trimestre de dos mil veinte; también podrían acceder las personas trabajadoras del hogar que estuvieran incorporadas conforme a la Ley del Seguro Social o pertenecieran al “programa piloto de personas trabajadoras del hogar”; y las trabajadoras independientes que voluntariamente se hubieran incorporado al régimen de la citada Ley.

¹⁵ Definición visible en las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de febrero, consultables en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020.



100. En los Lineamientos se estableció que para verificar si las personas interesadas eran elegibles para obtener el apoyo financiero, debían ingresar a la página electrónica www.imss.gob.mx/ para registrarse; a lo cual, el IMSS le daría a conocer si eran elegibles.
101. Para ello, el IMSS debería realizar un análisis de la información proporcionada por las personas interesadas y la que constara en sus registros, en relación con el comportamiento de las empresas con su plantilla laboral, la afiliación de las personas del hogar y de las personas trabajadoras independientes incorporadas al Instituto; y con base en dicho análisis conformar el padrón de personas y empresas elegibles.
102. En caso de resultar elegibles, los posibles beneficiarios deberían llenar una solicitud proporcionando su nombre completo, RFC, dirección, teléfono, CURP, correo electrónico y cuenta bancaria para el depósito del recurso. Posteriormente el IMSS proporcionaría a la Secretaría de Economía, una base de datos de los beneficiarios potenciales, a fin de que dicha dependencia realizara ante la TESOFE las gestiones necesarias para la dispersión de los recursos, pudiendo celebrar acuerdos de colaboración entre dichas dependencias.
103. En ese sentido, se tiene acreditado que el IMSS y la Secretaría de Economía, en el marco de la ejecución del Programa de Apoyo, celebraron un convenio de colaboración¹⁶ con el objeto de “obtener la información de los registros patronales elegibles para solicitar un crédito solidario a la palabra”, en donde el IMSS debía proporcionar a la Secretaría de Economía, un archivo de texto con la siguiente información:

¹⁶ Convenio de colaboración celebrado el 20 de abril, firmado por la Titular de la Secretaría de Economía y la Titular de la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación de dicha dependencia; así como por el Director General del IMSS y su Directora de Incorporación y Recaudación. Documento que es una documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio, dado que fue suscrita por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones, sin que haya algún elemento de prueba que contravenga su autenticidad o la veracidad de lo que en él se consigna, en términos de lo previsto en 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



- Nombre o razón social del patrón; así como RFC y CURP.
 - Marca de elegibilidad del patrón para el otorgamiento del apoyo económico.
 - Empleo promedio durante el primer trimestre de 2020. En el caso de patrones asociados o trabajadores eventuales del campo, el valor corresponde al empleo observado en abril de 2019.
 - Datos de contacto de los patrones, consistente en teléfono, correo electrónico y dirección.
 - Clabe interbancaria de la cuenta del patrón en la cual se deberá realizar el depósito del apoyo económico, así como el nombre del banco.
104. Asimismo, se estableció que por parte del IMSS, el responsable del seguimiento al objeto convenio sería la Dirección de Incorporación y Recaudación, quien a su vez, podría designar dicha función a otro servidor público que, cuando menos, tuviera el nivel jerárquico de Director de Área o equivalente. Siendo que en este caso está acreditado que en dicha función auxilió el Coordinador de Planeación.
105. De ahí que está plenamente acreditado¹⁷ que en la implementación de esta modalidad del Programa de Apoyo, el IMSS tenía una participación restringida y limitada a la realización de acciones tendentes a identificar a los potenciales beneficiarios y comunicarlo a la Secretaría de Economía a fin de que ésta realizara las acciones

¹⁷ De acuerdo a la valoración conjunta de los oficios 5.683/2020 de la Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal; de los diversos 09 55 03 4A10/147 y 09 55 03 4A10/165 de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del IMSS; 510.5.C.-2855 de la Dirección General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la SEBIEN y el de veintisiete de abril del Director General Adjunto de lo Contencioso de la Secretaría de Economía y del citado Convenio, en términos de lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



correspondientes ante la TESOFE para la dispersión de los recursos respectivos.

106. Sin que el IMSS tuviera facultades para expedir algún tipo de instrumento jurídico que implicara el cumplimiento de alguna obligación contractual o jurídica que obligara al Estado mexicano con algún particular.

2.1.3 Total de créditos otorgados

107. De conformidad con lo informado por la Secretaría de Economía¹⁸, se tiene por acreditado que en ambas modalidades, se entregaron créditos en toda la República conforme a lo siguiente:
108. Modalidad microempresa familiar: Con un corte al treinta y uno de mayo, se tiene que se entregaron 381,300 créditos en total, correspondiente a la cantidad de \$9,532,500,000.00 (nueve mil quinientos treinta y dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.); así como que en Coahuila se entregaron 4,977 créditos, con una suma de \$124,425,000.00 (ciento veinticuatro millones cuatrocientos veinticinco mil pesos 00/100 M.N.); y en Hidalgo 4,158 créditos, correspondiente a \$103,950,000.00 (ciento tres millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).
109. Modalidad Crédito solidario a la palabra: Con corte al cuatro de junio, se tiene que se entregaron a nivel nacional, 188,153 créditos, correspondientes a \$4,703,825,000.00 (cuatro mil setecientos tres millones ochocientos veinticinco mil pesos 00/100 M.N); siendo que en Coahuila se entregaron 6,906 créditos, por un total de \$172,650,000.00 (ciento setenta y dos millones seiscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N); mientras que en Hidalgo se entregaron 3,041

¹⁸ De acuerdo con lo informado en el oficio 110-4534/2020, suscrito por Director General Adjunto de lo Contencioso de la Secretaría de Economía. Dicho documento es una documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio, ya que fue emitida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones y no hay alguna otra constancia que ponga en duda su autenticidad o la veracidad de lo que en ella se consigna. Situación que tiene sustento en lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



créditos, por la cantidad de \$76,025,000.00 (setenta y seis millones veinticinco mil pesos 00/100 M.N.).

2.2 Existencia y funcionamiento del portal denominado “Apoyo a Patrones Solidarios” en la página de Internet del IMSS

110. Se tiene por acreditado¹⁹ que para la operación del Programa de Apoyo en su modalidad de “crédito solidario a la palabra”, el IMSS implementó en su página web un portal denominado “Apoyo a Patrones Solidarios”, en donde las personas interesadas en obtener los beneficios debían realizar su registro y proporcionar la información prevista en los Lineamientos.
111. En ese sentido, se constató que la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS proporcionaba la base de datos con la que se determinaba si el Patrón era elegible o no al crédito. La base de datos contenía el número de trabajadores que los patrones tenían registrados al 15 de abril y el promedio que mantuvieron en el primer trimestre de este año.
112. También se acreditó que la Coordinación de Servicios Digitales y de Información para la Seguridad de la Dirección de Innovación Tecnológica del IMSS fue el área encargada del desarrollo, diseño, elaboración y puesta en marcha del portal, en la parte tecnológica, con base en las características definidas por el Titular de la Coordinación de Planeación, al ser ésta el área solicitante del servicio.
113. Además, se constató que la Coordinación de Servicios Digitales era la encargada de la programación, supervisión y mantenimiento informático del portal, toda vez que es el área que desarrolla

¹⁹ De acuerdo con lo informado en el oficio 09 55 03 4A10/190, suscrito por el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del IMSS. Dicho documento es una documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio, ya que fue emitida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones y no hay alguna otra constancia que ponga en duda su autenticidad o la veracidad de lo que en ella se consigna. Situación que tiene sustento en lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



actividades relativas a la construcción de herramientas e infraestructura tecnológica del IMSS.

114. En ese contexto, se acreditó que el Coordinador de Planeación solicitó la creación del servicio informativo denominado “Apoyo a Patrones Solidarios”. Por lo que los contenidos de las pantallas y la información que se observaba en el portal fueron definidos por dicho servidor público, con excepción de las cartas denunciadas que fueron proporcionadas por la Coordinación Técnica de Difusión de la Unidad de Comunicación Social del IMSS.
115. Dicha solicitud se encuentra en el documento denominado “Solicitud de Negocio de Servicio”²⁰, en donde se advierte que el área requirente es la citada Coordinación de Planeación. En ese documento se explica que se requiere la creación de un aplicativo en el portal del IMSS para que los patrones pudieran implementar el registro de solicitud del apoyo económico.
116. Además, en la “Solicitud de Negocio de Servicio” se advierte que como descripción del servicio se estableció que:

“...Para el registro tendrán que ingresar al Apartado Apoyo Solidario a la Palabra de la página del IMSS, ingresar su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); así como datos de identificación de una persona física a la que se le depositará el importe del crédito a través de la Secretaría de Economía. El aplicativo deberá incluir todos los pasos que deben de seguir para tener los datos demográficos, geográficos y la cuenta CLABE de la persona y la impresión de una carta de acuse del trámite de manera informativa.”

117. Asimismo, en el apartado de reglas del negocio se estableció que:

“para ver si se es o no elegible, deben seguirse los siguientes pasos:

1. Ingresar al aplicativo Apoyo Solidario a la Palabra.

2. Proporcionar el RFC del patrón persona física o persona Moral (en el caso de ésta última utilizará la eFirma para el ingreso).

²⁰ La referida solicitud de negocio fue proporcionada en copia simple, como anexo del oficio 09 55 03 4A10/190, por lo que debe ser considerada como una prueba documental privada, al ser una reproducción de un documento público que no se encuentra certificada por una persona con fe pública; sin embargo, debe otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna, toda vez que en el expediente no hay alguna prueba que controvierta su autenticidad ni la veracidad de su contenido, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, inciso b) y 462, párrafos primero y tercero de la Ley Electoral.

3. La plataforma de cómputo con base en la información por la Dirección de Incorporación y Recaudación, referente a la historia de número de trabajadores registrados al 15 de abril y el promedio del primer trimestre del año, determina si el Patrón es elegible o no al crédito.

4. Si el patrón es considerado elegible para el apoyo solidario a la palabra, proporcionará su nombre, teléfono, dirección, correo electrónico y cuenta bancaria. En la plataforma del IMSS será informado sobre la tasa de recuperación la cual está en función del número de trabajadores registrados, a través de una tabla de amortización, como se describe en la siguiente tabla...

5. Al terminar la captura de datos, le será notificado mediante un documento descargable informativo adjuntando datos parametrizables de la fecha de solicitud, RFC del solicitante y monto a pagar conforme a los criterios anteriormente señalados.”

118. Por otra parte, el IMSS informó que el portal funcionaba de la siguiente manera:

1. En el sitio web del IMSS se incluyó un acceso directo al portal denominado “Apoyo Solidario a Patrones”, tal y como se muestra en la siguiente imagen:



2. Seleccionado el portal, aparecía la pantalla en donde el solicitante debía ingresar su RFC para consultar su elegibilidad. Siendo que sólo los patrones registrados ante el IMSS podían tener acceso.



3. El sistema realizaba la validación de datos conforme a la base proporcionada por la Dirección de Incorporación y Recaudación. En caso de no ser elegible, el portal desplegaba el siguiente documento:



(Figura 3)

4. Por el contrario si el patrón resultaba elegible, aparecía la opción para iniciar la captura de datos generales como CURP, nombre, teléfono, correo electrónico, banco y la CLABE de la cuenta bancaria en donde se recibiría el recurso. En el caso del domicilio, se debían proporcionar los rubros de código postal, estado, colonia, municipio o alcaldía y los números exteriores o interiores (siendo campos obligatorios el CP, la colonia, la calle y el número exterior).



5. Ingresados los datos, la aplicación habilitaba la opción en donde el solicitante podría o no descargar el documento informativo con las cantidades y plazos a pagar por el apoyo. Cabe mencionar que en dicho apartado se leía la siguiente información:

“En el marco de la emergencia sanitaria por COVID 19 como parte de los apoyos económicos que el Gobierno Federal brinda a las empresas solidarias que no recortaron su plantilla laboral en el primer trimestre del año, el Instituto Mexicano del Seguro Social pone a tu disposición la herramienta para que si tú estás interesado en recibir el beneficio del “Crédito a la palabra” puedas consultar si eres acreedor a este beneficio”.



119. En este punto es importante mencionar que el IMSS informó que la descarga de la carta informativa era opcional, ya que no constituía un requisito necesario para obtener el crédito; y por tanto, era decisión del patrón beneficiario obtener la carta o finalizar la sesión. Por lo que no toda sesión realizada en el portal finalizaba con la generación de una carta.

2.3 Existencia de las cartas denunciadas

120. Como se ha dicho, se denunció que durante la conferencia matutina del veintitrés de abril se informó que como parte del Programa de



Apoyo, se entregaría una carta en la que se advertía el nombre y cargo del Presidente de la República.

121. Para probar su dicho, los denunciantes aportaron varias ligas de Internet correspondientes a diversos medios informativos en los que se daba cuenta de los hechos denunciados. El contenido de las ligas fue constatado por la autoridad instructora a través de la instrumentación de diversas actas circunstanciadas, cuyo contenido se enuncia a continuación:

No.	Medio de difusión	Fecha de nota	Liga de la nota	Actas
1	LA OTRA OPINIÓN	23 de abril	https://laotraopinion.com.mx/amlo-viola-constitucion-aparece-su-nombre-en-cartas-que-autorizan-creditos-a-pymes/ .	Acta de veintinueve de abril, INE/DS/OE/CIRC/62/2020
2	ZETA TIJUANA	28 de abril	https://zetatijuana.com/2020/04/secretaria-de-economia-aprueba-21-de-los-creditos-para-microempresas/ .	
3	CAPITAL CDMX	24 de abril	https://capital-cdmx.org/nota-Aparece-nombre-de-AMLO-en-carta-de-creditos-de-25-mil-pesos-por-emergencia-de-Covid-1920202441 .	
4	INFOABE	23 abril	https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/23/el-nombre-de-lopez-obrador-aparece-en-los-creditos-de-25000-pesos-por-emergencia-de-coronavirus/ .	
5	Cuenta de YouTube de Andrés Manuel López Obrador	23 abril	https://youtu.be/zEOcde -ZPO .	
6	Versión Estenográfica de la conferencia matutina de 23 de abril	23 de abril	https://lopezobrador.org.mx/2020/04/23/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-306/ .	
8	NOTICARIBE	23 de abril	https://noticaribe.com.mx/2020/04/23/viola-la-ley-nombre-de-amlo-en-carta-a-beneficiarios-del-credito-por-25-mil-pesos/ .	
9	aristeguinoticias	24 de abril	https://aristeguinoticias.com/2404/mexico/aparece-nombre-de-amlo-en-carta-de-creditos-de-25-mil-pesos/ .	
10	EL SOL DE MÉXICO	23 de abril	https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/proximo-lunes-inicia-entrega-de-creditos-a-pequeñas-empresas-pymes-ante-crisis-por-covid-19-5138878.html .	
11	FORBES	23 de abril	https://www.forbes.com.mx/amlo-anuncia-creditos-de-2500-pesos-para-pequeños-negocios-ante-coronavirus/ .	



12	MVSNOTICIAS	24 de abril	https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/imss-anuncia-creditos-por-25-mil-pesos-para-empresas-solidarias/	
----	-------------	-------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

122. De manera general, en el contenido de las notas y páginas de Internet²¹ examinadas se da cuenta de que el Gobierno Federal implementaría el Programa de Apoyo; así como que su puesta en marcha fue presentada en la conferencia matutina del veintitrés de abril, y que en dicho acto se mostró una carta en la que se advertía el nombre y cargo del Presidente de la República, la cual, presuntamente sería entregada por el IMSS a través de una plataforma electrónica a los beneficiarios del referido programa de gobierno.
123. Siguiendo esa línea de investigación, se acreditó²² que en el apartado de “Apoyo Solidario a Patrones” del portal del IMSS, los patrones que cumplieran con los requisitos y criterios de elegibilidad, y que hubieran realizado su registro electrónico, podrían descargar una “carta de aceptación”.
124. De igual modo, se acreditó que la carta que se refirió en la conferencia matutina corresponde al documento que los patrones beneficiarios del Programa de Apoyo podían descargar del portal de “Apoyo Solidario a Patrones” de la página del IMSS al concluir su registro; es decir, dicha carta es el documento descargable informativo que se estableció en las “Reglas del Negocio” que han sido explicadas en el apartado anterior.
125. Es importante señalar que en dichas reglas no se aprecia que se hubieran fijado las características del mensaje que tendría la carta o

²¹ Es importante mencionar que tanto las notas periodísticas como las ligas de Internet, constituyeron indicios sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que supuestamente ocurrieron los hechos denunciados, por lo que no tienen pleno valor probatorio sobre la legalidad o ilegalidad de las conductas controvertidas, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, inciso c) y 462, párrafos primero y tercero de la Ley Electoral.

²² Ello se obtuvo de la valoración conjunta de los oficios proporcionados por el IMSS: 09 55 034A10/190, 09 55 034A10/209, el de seis de mayo; así como de la “solicitud de negocio”, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, incisos a) y b) y 462, párrafos primero, segundo y tercero de la Ley Electoral



si ella tendría la naturaleza de un instrumento jurídico como lo sería un contrato, ni mucho menos se determinó la forma en que se firmaría; es decir, si sería con el nombre, cargo y firma de algún servidor público; o bien, con el nombre de una institución pública. Tampoco se estableció cuál área sería la encargada de diseñar, elaborar y proporcionar la carta de aceptación.

126. Ahora bien, se tiene acreditado que en los Lineamientos, la solicitud de negocio y en el convenio de colaboración, no se estableció que a los beneficiarios del Programa de Apoyo se les entregaría o podrían descargar algún documento con la naturaleza de un contrato o similares, sino que en tanto en los Lineamientos como en la Solicitud de Negocio, únicamente se estableció que el IMSS daría a conocer a los beneficiarios que eran elegibles, a través de un documento informativo; lo cual, en este caso, dicha actividad se llevó a cabo de las cartas que se podían descargar del portal de IMSS.
127. En ese contexto, se tiene por acreditado que en diferentes periodos de tiempo cambiaron los modelos de carta que se podían descargar²³; sin embargo, de acuerdo con lo informado por el IMSS, el sistema informático no contaba con una función específica que permitiera obtener el total de cartas que se descargaron en cada entidad federativa; menos aún, cuando no hubo entrega física o postal de la carta, dado que únicamente se podía obtener a través del aplicativo electrónico por medio de su descarga, lo cual, sólo permitía obtener los datos que se muestra a continuación:

- **Primer modelo.** Se descargaron 86,757 cartas, en el periodo del 23 al 28 de abril. En dicho modelo se aprecia el nombre y

²³ De acuerdo con lo informado en el oficio de seis de mayo, suscrito por el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del IMSS, mismo que es una documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio, ya que fue emitida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones y no hay alguna otra constancia que ponga en duda su autenticidad o la veracidad de lo que en ella se consigna. Situación que tiene sustento en lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



cargo del Presidente de la República. Sobre este modelo se dictó la medida cautelar.

- **Segundo modelo.** Se descargaron 18,892 cartas, en el periodo del 28 al 30 de abril. En dicho modelo sólo se aprecia el cargo del Presidente de la República. Sobre este modelo se dictó la medida cautelar.
- **Tercer modelo.** Se descargaron 11,536 cartas del 30 de abril y hasta el 04 de Mayo. En este modelo se aprecia que se firma como Gobierno Federal. Sobre este modelo no se concedió la medida cautelar.

128. Ahora bien, por cuestión de método y a fin de evitar repeticiones innecesarias, el contenido de los tres modelos de cartas será mostrado y analizado en el apartado correspondiente al estudio de fondo de este asunto.
129. Por otra parte se tiene constancia de que el IMSS señaló²⁴ que la finalidad de la carta era meramente informativa y se dirigía a las personas beneficiarias para comunicarles la medida de carácter urgente tomada por la emergencia de sanitaria derivada del COVID-19 para ayudar en las medidas de reparación económica; así como comunicarles los términos y condiciones del crédito, las mensualidades y formas de pago.
130. Además, se tiene por acreditado²⁵ que la Oficina de la Presidencia de la República, la SEBIEN y la Secretaría de Economía no participaron

²⁴ Mediante el oficio 0955034/A10/147, suscrito por el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos, mismo que es una prueba documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna, dado que fue elaborado por una autoridad federal en ejercicio de sus funciones y no hay algún elemento de prueba que contradiga su autenticidad ni la veracidad de lo que en él se consigna, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, incisos a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral

²⁵ De conformidad con la valoración conjunta de los oficios de veintisiete de abril, suscritos por el Director General Adjunto de lo Contencioso de la Secretaría de Economía y el diverso 5.683/2020 signado por el Consultor de Defensa Legal de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, incisos a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.



en el diseño ni elaboración de las cartas, y tampoco autorizaron la inclusión del nombre y cargo del Presidente de la República.

131. En relación con lo anterior, se acreditó²⁶ que **la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS fue el área encargada del diseño, elaboración y autorización de las cartas que se podían descargar del portal del IMSS**; así como que dichas actividades no requerían de la revisión o supervisión de alguna otra área del instituto, atendiendo a la naturaleza de las funciones de la citada Coordinación que son consideradas como de “nómina mando”.
132. Al respecto, cabe resaltar que el IMSS informó²⁷ que en **la Coordinación Técnica de Difusión no se encuentra integrada por personal especializada en Derecho**, en específico en materia electoral. Aunado a que derivado de las circunstancias urgentes que envuelve el contexto de la pandemia y la premura para hacer funcionar el portal, **se entregaron las cartas por error**.

2.4 Existencia de las publicaciones en redes sociales

133. Como ya se ha dicho, parte de los hechos denunciados y por lo que se emplazó a las partes involucradas, consiste en la supuesta difusión del Programa de Apoyo en las redes sociales del Presidente de la República, el Director General del IMSS y de la Secretaría de Economía, ya que supuestamente, en la presentación del citado programa se mostró la carta controvertida.

²⁶ De acuerdo con lo informado por el IMSS en el oficio 09 55 034A10/209, suscrito por el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos, mismo que es una prueba documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna, dado que fue elaborado por una autoridad federal en ejercicio de sus funciones y no hay algún elemento de prueba que contradiga su autenticidad ni la veracidad de lo que en él se consigna, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, incisos a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.

²⁷ Ello se dio a través del oficio 09 55 03 4A10/190, mismo que es una prueba documental pública a la que debe otorgársele pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna, dado que fue elaborado por una autoridad federal en ejercicio de sus funciones y no hay algún elemento de prueba que contradiga su autenticidad ni la veracidad de lo que en él se consigna, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo tercero, incisos a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral



134. Por lo que la autoridad instructora implementó una línea de investigación tendente a investigar esos hechos.
135. En ese sentido, se acreditó que en la conferencia matutina de veintitrés de abril y en la vespertina del veintisiete siguiente²⁸, el Director General presentó el Programa de Apoyo en su modalidad de Crédito Solidario a la Palabra, cabe mencionar que a fin de evitar repeticiones innecesarias y por economía procesal, el contenido de dichas conferencias será analizado al momento de resolver el fondo del asunto.
136. Además, se acreditó que en las redes sociales de Facebook y Twitter del Presidente de la República se publicó la conferencia matutina de veintitrés de abril, siendo que en el caso de Facebook, junto con el video se emitió el siguiente mensaje:

A partir del 27 de abril iniciará la dispersión del primer millón de créditos de 25 mil pesos para pequeñas y microempresas de la economía formal e informal que mantuvieron las fuentes de trabajo pese a la emergencia sanitaria por COVID-19. La entrega se realizará a la palabra y de manera ágil. Los beneficiarios pagarán a un plazo de tres años con un periodo de gracia de tres meses.

Adicionalmente, desde el 4 de mayo, la Secretaría de Economía otorgará un millón de apoyos a empresas familiares registradas en el Censo del Bienestar. La meta es dispersar un total de 3 millones de créditos con el objetivo de reactivar la economía

137. Por otra parte, se acreditó que en la cuenta de Facebook del Director General se difundió el video de la conferencia matutina de veintitrés de abril en los términos antes mostrados, junto con el mensaje:

Hoy en la [#mañanera](#) anunciamos que 64 mil 609 mipymes fueron aceptadas para recibir un [#CréditoALaPalabra](#). A partir del hoy, deberán ingresar a [imss.gob.mx](#), llenar sus datos y concluir el registro.

*A los 4 meses, comenzarán a pagar 803 pesos mensuales por 33 meses Orientación telefónica: 800 623-2323 *Opción 2 (de 8 de la mañana a 8 de la noche*

²⁸ De conformidad con las actas circunstanciadas de veintisiete y treinta de abril, elaboradas por la autoridad instructora y la diversa de treinta de abril, realizada por la Oficialía Electoral del INE. Dichos documentos son documentales públicas a las que debe otorgárseles pleno valor probatorio, ya que fue emitida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones y no hay alguna otra constancia que ponga en duda su autenticidad o la veracidad de lo que en ella se consigna. Situación que tiene sustento en lo previsto en los 461, párrafo tercero, inciso a) y 462, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral.

138. Asimismo, se acreditó que en la cuenta del Director General se retuiteó lo publicado por la cuenta del IMSS, cuyo contenido corresponde 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.
139. De igual modo, se acreditó que en la cuenta de Twitter de la Secretaría de Economía se retuiteó la conferencia de prensa de veintisiete de abril, de la siguiente manera:



140. Cabe mencionar que la valoración de las publicaciones antes referidas se realizará más adelante, al resolver el fondo del asunto.

3. Análisis de las infracciones

141. Una vez que ha quedado acreditada la existencia de los hechos denunciados, lo procedente es analizar si dichas conductas son susceptibles de contravenir la normativa electoral; o bien, si se encuentran apegadas a derecho. Para ello, en primer término, se establecerá la premisa normativa que resulta aplicable a la infracción que se conoce en este procedimiento; y posteriormente, se estudiará si los hechos denunciados se ajustan o no a los parámetros constitucionales, convencionales y legales.

3.1 Marco normativo



142. Como se ha dicho, en este caso se denuncia la posible promoción personalizada de un servidor público y la violación al principio de imparcialidad por el uso indebido de recursos públicos, en contravención de lo previsto en el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, por lo que a continuación se desarrollará el alcance de dicha disposición constitucional y de los criterios jurisprudenciales e interpretativos que han sido desarrollados por la Sala Superior; posteriormente, se analizarán los criterios relacionados con la posibilidad de cometer infracciones electorales a través de las redes sociales.

3.1.1 Premisa normativa de promoción personalizada y violación al principio de imparcialidad por el uso indebido de recursos públicos

143. El artículo 134 de la Constitución Federal en sus párrafos séptimo y octavo consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, ya que refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios; así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, 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.
144. Así, también refiere los alcances y límites de la propaganda gubernamental al establecer que ésta, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; así como que en ningún caso deberá incluir



nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público²⁹.

145. De ahí que la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política³⁰.
146. En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, obra pública; avances o desarrollo económico, social, cultural o político; innovaciones en bien de la ciudadanía o beneficios y compromisos cumplidos³¹.
147. Asimismo, la Sala Superior³² ha determinado que de la frase "*bajo cualquier modalidad de comunicación social*", se sigue que la prohibición constitucional, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional, tal y como lo pueden ser: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

²⁹ Situación que también fue regulada en el artículo 449, párrafo primero, incisos c) y d) de la LGIPE.

³⁰ Criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como en el criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros.

³¹ Véase las sentencias SUP-REC-196/2012 y acumuladas, SUP-REP-156-2016 y SUP-REP-37/2019.

³² Véase la sentencia SUP-REP-06/2015.



148. Ello se ha considerado así, porque para poder determinar que las expresiones emitidas por los servidores públicos en algún medio de comunicación social constituyen propaganda gubernamental, es necesario realizar el análisis a partir de su contenido (elemento objetivo) y no sólo a partir de si un servidor público o ente de gobierno difundió la propaganda y si se usaron recursos públicos para ello (elemento subjetivo)³³. Por lo que el factor esencial para determinar si la información difundida por un servidor público se traduce en propaganda gubernamental es el contenido del mensaje³⁴.
149. Precisado lo anterior, es importante señalar que se ha considerado que el término “promoción personalizada” es un concepto jurídico indeterminado, y por tanto, la Sala Superior ha interpretado que se actualizará dicho supuesto cuando en la propaganda gubernamental se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público.
150. Lo anterior implica que la promoción personalizada se actualizará cuando la propaganda gubernamental tienda a promocionar a un servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales; o bien, cuando se encamine a la asociación de los logros de gobierno con la persona más que con la institución, y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines de índole política o electorales, ya sea para favorecerse así mismo o para favorecer o afectar a las distintas fuerzas políticas que compiten en una contienda electoral³⁵.

³³ Véase la sentencia SUP-REP-109/2019.

³⁴ Véase la sentencia SUP-REP-37/2019 y acumulados.

³⁵ Véase las sentencias SUP-RAP-43/2009 y SUP-JDC-903/2015.



151. Bajo esa lógica, la Sala Superior³⁶ estableció que únicamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, ya que resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental que no impliquen dicho riesgo o afectación, atendiendo a que este tipo de propaganda, por principio, es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.
152. De ahí que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a 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.** Resulta 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

³⁶ Criterio sustentado en las ejecutorias SUP-RAP-96/2009, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-163/2018, SUP-REP-37/2019 y acumulados, entre otros.



un análisis de su proximidad para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo³⁷.

153. Aunado a ello, la Sala Superior ha determinado que las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.
154. Lo anterior, toda vez que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, es un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público. Por lo que para el caso que nos ocupa, se debe tener en consideración lo relacionado al Poder Ejecutivo:
155. **Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales):** encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal³⁸ o local:
156. **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública³⁹.
157. 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

³⁷ Véase la Jurisprudencia 12/2015 de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

³⁸ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

³⁹ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

158. **Miembros de la Administración pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo⁴⁰.
159. Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.
160. De forma que entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.
161. Por otra parte, el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución, determina que los servidores públicos tienen 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. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.
162. La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o

⁴⁰ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".



financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.

163. Lo anterior también se puede traducir en que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político. Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo⁴¹.
164. Por ello, la finalidad de esa previsión constitucional, es evitar que el cargo público que ostentan y los recursos públicos de que disponen esos servidores, se utilicen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.
165. En ese sentido, el principio de imparcialidad o neutralidad se trastoca si los recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura gubernamental, se utilizan para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios y, por lo tanto, constituye una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal.
166. Sin embargo, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de los recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto, siempre y cuando ello se realice con irrestricto apego a

⁴¹ Véase la sentencia SUP-REP-0706/2018.



las prohibiciones constitucionales y legales que rigen el servicio público y la materia electoral⁴².

3.1.2 Uso de redes sociales como medio comisivo de infracciones en materia electoral.

167. La Sala Superior ha sustentado que, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales debe considerar la calidad de la persona que realizó la publicación y su vinculación con su cargo de conformidad con la personalización que haya establecido en la red social de que se trate.
168. Bajo ese contexto, esta Sala Especializada ha retomado el criterio emitido por la Sala Superior⁴³ en el sentido de que los contenidos de las redes sociales pueden ser susceptibles de constituir una infracción en materia electoral; es decir, que los mensajes, videos, fotografías o cualquier elemento audiovisual que se difunda en una red social puede llegar a violar las restricciones de temporalidad y contenido de la propaganda política, electoral o gubernamental; y por ello, se torna necesario su análisis para verificar que una conducta en principio lícita, no se pueda tornar contraventora de la normativa electoral.
169. Por lo que a fin de no imponer restricciones innecesarias al ejercicio de libertad de expresión, esta Sala Especializada siguiendo los parámetros establecidos por la Sala Superior, considera necesario que previo a entrar al estudio del contenido de las publicaciones de redes sociales, se identifique al emisor del mensaje, estableciendo si es una persona relacionada directamente con la vida político-electoral del país, como lo pudieran ser servidores públicos, alguien

⁴² Razonamiento sustentado en la razón esencial de la jurisprudencia 19/2019 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**, y de la tesis V/2016 de rubro: **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**.

⁴³ Criterio sustentado al resolver el expediente SUP-REP-123/2017, mismo que fue reiterado al resolver los expedientes SUP-REP-7/2018 y SUP-REP-12/2018.



que sea aspirante o que ostente una precandidatura o candidatura, sea militante y/o miembro de algún órgano de dirección de un partido político, personas con relevancia pública, *influencers* o medios informativos, pues en estos casos se deberá realizar un examen más riguroso y estricto del contenido de los mensajes para poder determinar si se trata de un auténtico ejercicio de la libertad de expresión.

4. Caso concreto.

170. Por cuestión de método, en primer lugar, se analizará lo referente a la promoción personalizada del Presidente de la República y el uso indebido de recursos públicos por el contenido de la carta de aceptación que los beneficiarios del Programa de Apoyo podían descargar del portal del IMSS; posteriormente, se revisará lo atinente a la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por la difusión del Programa de Apoyo en redes sociales; y por último, se examinará lo concerniente a la violación al principio de imparcialidad por el condicionamiento de la entrega de los recursos del Programa de Apoyo.

4.1 Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por el contenido de la carta descargable en el portal del IMSS.

171. Como se ha dicho, parte de la controversia de este asunto se constriñe a determinar si el contenido de las cartas de aceptación que se podían descargar del portal del IMSS constituye propaganda gubernamental cuyo contenido implicó la promoción personalizada del Presidente de la República; y por tanto, si para ello se utilizaron recursos públicos, y consecuentemente, si se puso en riesgo o se afectaron los principios de equidad e imparcialidad que rigen los procesos electorales de Coahuila, Hidalgo y el próximo proceso electoral federal 2020-2021.



172. De ahí que, en primer término, es necesario analizar el contenido de la carta para poder determinar si se le puede considerar como propaganda gubernamental; más aún, cuando al comparecer al procedimiento, el Director General del IMSS refiere que no lo es, ya que su naturaleza jurídica corresponde a la de un contrato de mutuo entre la administración pública federal y los posibles beneficiarios; y además, porque otras partes involucradas refieren que sólo se trataba de una nota informativa emitida en el contexto de la emergencia sanitaria.
173. En ese sentido, lo procedente es analizar el contenido de las cartas denunciadas, por lo que a continuación se muestran los tres modelos que estuvieron disponibles en el portal del IMSS:

MODELO 1	
 <p>Estimada amiga, amigo:</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostraste 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 del año.</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 plazo no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo empezará a pagar 803 pesos mensuales durante 33 meses, a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.</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>	<p>Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostraste 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 del año.</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 plazo no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo, empezarás a pagar 803 pesos mensuales durante 33 meses a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.</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>
MODELO 2	



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SRE-PSC-1/2020

 <p>Ciudad de México, a XX de XXX 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, demostraste 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 del año.</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>Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo, empezarás a pagar XXX pesos mensuales durante 33 meses a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.</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>	<p>Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostraste 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 del año.</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>Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo, empezarás a pagar XXX pesos mensuales durante 33 meses a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.</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>
<p>Modelo 3</p>	
 <p>Ciudad de México, a 04 de mayo de 2020</p> <p>Folio: CP-20200504-115856406-1</p> <p>Estimada amiga o 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 2 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 2 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>

180. Como puede verse, los modelos 1 y 2 de las cartas son casi idénticos, con la salvedad del texto inserto en el apartado de la firma. En el modelo 1 se aprecia el nombre Andrés Manuel López Obrador y el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; mientras



que en el Modelo 2 únicamente se aprecia el citado cargo. Por lo que su contenido se analizará conjuntamente.

181. En ese sentido, en dichas cartas, en lo que comúnmente se conoce como el membrete de la misiva, se aprecia en la parte superior derecha, los logotipos del Gobierno de México y del IMSS, y en la parte izquierda la fecha (cabe mencionar que en otros ejemplares físicos que el IMSS proporcionó también se aprecia una clave alfanumérica correspondiente al folio).
182. Posteriormente, se advierte un saludo que el Presidente de la República dirige al receptor de la carta; y posteriormente, se observa que en el primer párrafo se incluye un mensaje introductorio, suscrito por quien firma la carta, en donde se le refiere al destinatario los datos que el IMSS tiene en relación con el manejo de la plantilla laboral que el patrón realizó durante el primer trimestre de este año.
183. Ya en el cuerpo de la carta, en el segundo párrafo se aprecia un mensaje que establece que, como resultado del manejo solidario que el patrón realizó de su plantilla, el Gobierno, a través del Presidente de la República quien se ostenta como su representante, le otorgará un apoyo económico.
184. En el siguiente párrafo, el Presidente de la República le da a conocer al patrón la modalidad en que se le entregará el apoyo económico y el tiempo aproximado en que ello sucederá.
185. Después, el Presidente de la República le informa al patrón la manera y temporalidad en que deberá pagar el apoyo económico recibido.
186. Más adelante, el Presidente de la República emite una opinión respecto de que la honestidad es una de las mayores cualidades del



pueblo mexicano y, que derivado de ello, no es necesario que el patrón deje alguna garantía para recibir apoyo económico que le fue brindado, puesto que es suficiente con su palabra.

187. En la parte concerniente a la despedida, el Presidente de la República emite un mensaje deseándole al patrón que el apoyo económico que le fue brindado ayude a su empresa a hacer frente a la emergencia sanitaria, la cual, afirma el signante, que superaremos unidos como Nación.
188. Por último, como signante del modelo 1 aparece el nombre de Andrés Manuel López Obrador y su cargo como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en el modelo 2 únicamente se firma con el referido cargo público.
189. De ahí que esta Sala Especializada considera que en los modelos 1 y 2 de las cartas, el mensaje se redacta en primera persona por parte del Presidente de la República; además, contiene opiniones y deseos de índole personal atribuibles al primer mandatario.
190. Cabe mencionar que como anexo de dichas cartas, se advierte una tabla de amortización en la que se indica el saldo capital; la recuperación (intereses); el abono a capital; y el monto a pagar mensualmente.
191. Por otra parte, en el modelo 3 se advierte que también se incluyen los logotipos del IMSS y del Gobierno Federal; así como la fecha y el folio. Sin embargo, se modifica el destinatario, dado que ahora no se le identifica como “patrón”, sino como “estimada amiga o amigo”.
192. Posteriormente, se advierte el mismo mensaje introductorio que fue usado en los dos modelos anteriores; pero se modifica el cuerpo de



la carta, ya que ahora se refiere que es el Gobierno Federal quien suscribe el compromiso de entregarles el apoyo económico.

193. Asimismo, se observa que en nombre del Gobierno Federal se explica a quien se destina la carta, la forma y temporalidad en que le será entregado el apoyo; así como que no se necesita ninguna garantía para recibirlo, salvo la palabra del o la posible beneficiaria.
194. También se aprecia que en la despedida, el Gobierno Federal desea a la persona beneficiaria que el apoyo contribuya a que su empresa haga frente a la emergencia sanitaria; así como ésta será superada, unidos como nación.
195. Como puede verse, en este modelo de carta se suprimió la explicación de la forma en que el apoyo sería pagado; así como la opinión de las cualidades del pueblo mexicano. Además, el mensaje se envía en voz del Gobierno Federal quien es el ente que suscribe la carta.
196. De igual modo, el modelo 3 tiene como anexo la misma tabla de amortización que tienen los modelos 1 y 2.

- **Las cartas son propaganda gubernamental**

197. En este caso, la Sala Especializada considera que los tres modelos de cartas que se podían descargar del portal del IMSS corresponden a propaganda gubernamental, ya que sí contienen un mensaje en donde se informaba a un determinado grupo de personas la acción de gobierno que se implementó para atender las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria derivada del COVID-19; así como los beneficios que la ejecución de un programa social les generaría.



198. Sin que asista razón al Director General cuando afirma que la carta no puede ser considerada propaganda gubernamental, ya que no fue entregada masivamente, sino que únicamente era accesible para las personas que desearan descargarla del sistema.
199. Ello es así, ya que tal y como se ha dicho anteriormente, el criterio que el Tribunal Electoral ha determinado para saber si se trata de propaganda gubernamental no se circunscribe a la estricta valoración del medio y amplitud de su difusión, sino que principalmente se debe atender al contenido.
200. En ese entendido, esta Sala Especializada considera que el contenido de las cartas se trata de un mensaje en el que se comunica una acción de gobierno que trae beneficios a las personas elegibles en el contexto de la emergencia sanitaria; lo cual, resulta relevante, dado que debe entenderse de manera genérica la alusión al medio de difusión de la propaganda que prevé la norma constitucional; y por ello, puede comprenderse cualquiera que tenga como finalidad su divulgación en algún sector de la población, sin que sea una condición necesaria para su clasificación, si se realizó de forma masiva, es decir, si fue a un mayor número de población.
201. Además, debe tenerse en cuenta que se acreditó que el mensaje fue recibido por las personas beneficiarias del programa, lo que permite determinar que la conducta fue materializada. En efecto está acreditado que del modelo 1 se descargaron 86,757; del modelo 2 18,892 y del modelo 11,536.
202. De ahí que, contrario a lo afirmado por el denunciado, es dable concluir que se dio a conocer propaganda gubernamental a través del medio electrónico dispuesto para tal efecto, y que las personas que calificaron para el apoyo y les interesó obtener la carta se allegaron de ella.



203. Por otra parte, el Director General afirma que el documento entregado a los beneficiarios tiene la naturaleza de un contrato de mutuo, en donde el mutuante es el Gobierno Federal representado por el Presidente de la República y el mutuatario son los beneficiarios que reciben el préstamo del crédito y que por ello no puede ser considerado como propaganda gubernamental.
204. Situación que, en consideración del denunciado, se sustenta a partir de los acuerdos emitidos por la Secretaría de Economía; a saber:
 - a) Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020;
 - b) El acuerdo por el que se adicionan los transitorios de las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020;
 - c) Los Lineamientos y su acuerdo modificadorio de veintisiete de abril.
205. Al respecto, esta Sala Especializada considera que no le asiste razón al denunciado, en principio, porque las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020 y su acuerdo modificadorio no resultan aplicables a las acciones que el IMSS debería desplegar en colaboración de la Secretaría de Economía para la implementación de alguna de las modalidades del Programa de Apoyo.
206. Lo anterior, ya que las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020 regulan un programa social distinto al que es materia de este procedimiento. Dicho programa se identificó como “Tandas para el Bienestar”, mismo que tiene una población objetivo específica con requisitos y participación de instancias gubernamentales distintas a las del Programa de Apoyo a Microempresas Familiares, el cual, se insiste, es el programa social en el cual participó el IMSS y que es objeto de análisis en este procedimiento.



207. Situación que se robustece con el hecho de que en las referidas reglas de operación de las “Tandas para el Bienestar”, el IMSS no tiene ninguna intervención, ya que las dependencias encargadas de su ejecución son la Secretaría de Economía, la SEBIEN y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y además, hay participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la TESOFE y de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, quienes integran el Consejo Directivo encargado de velar por la consecución de los fines de dicho programa social.
208. Asimismo, no asiste razón al denunciado cuando refiere que la naturaleza de contrato se desprende de los Lineamientos, ya que tal y como ha quedado acreditado, en dichas disposiciones no se estableció que alguna de las instancias gubernamentales tuviera la obligación o facultad para expedir algún contrato entre el Gobierno Federal y las personas beneficiarias; por el contrario, únicamente se estableció que durante la modalidad de Créditos Solidarios a la Palabra, el IMSS daría conocer a las personas, el hecho de que resultaron elegibles para el crédito por haber cumplido los criterios de elegibilidad, sin que se determinara que dicha comunicación correspondería a la formalización de un contrato.
209. Por otra parte, el Director General refiere que la naturaleza de contrato se desprende del contenido del documento, ya que contiene la expresión “*sellar el compromiso*”; lo cual, debe entenderse como la mutua obligación de las partes de “doy para que des”, en este caso, el compromiso entre el Gobierno Federal de entregar los recursos y de las personas beneficiarias de devolverlo en parcialidades.
210. En consideración de esta Sala Especializada, contrario a lo afirmado por el denunciado, del contenido de la carta no se desprende la naturaleza de un contrato de mutuo, en principio, porque tal y como ha sido acreditado, como respuesta a los diversos requerimientos que la autoridad instructora realizó, el IMSS informó que la carta era



meramente informativa y contaba con tres características de relevancia:

a) Se emitía en el marco de la contingencia por COVID-19 y tenía por objeto coadyuvar a las medidas de recuperación económica;

b) comunicaba una medida de emergencia que no podía postergarse por que era necesario realizar acciones comunicativas en virtud de la contingencia sanitaria y la declaratoria del Consejo de Salubridad General y,

c) Era una carta personalizada de carácter informativo e donde se comunicaba la medida urgente y se indicaban aspectos particulares del crédito tales como el monto a recibir, el plazo a pagar y las mensualidades; lo cual, también se dirigía a comunicar la finalidad de mitigar los efectos económicos de la pandemia.

211. Aunado a ello, porque en el propio contenido de la carta se hizo del conocimiento del beneficiario que para recibir el apoyo era suficiente con la palabra de las personas beneficiarias sin necesidad de dejar alguna garantía; lo cual, se puede interpretar como la falta de necesidad de celebrar un acto jurídico como lo es un contrato, para poder ser beneficiario del programa, ya que únicamente se precisaban los detalles de la obligación que había contraído al haberle sido autorizado el crédito solicitado. Siendo que esta interpretación es más aceptable, si se toma en consideración que el propio IMSS señaló que la descarga de la carta no era un requisito necesario para obtener el beneficio; es decir, la carta en análisis no hacía las veces de ningún tipo de contrato.

212. En ese contexto, debe tenerse en cuenta que el propio IMSS informó que el área encargada de elaborar el contenido de la carta carecía de personal jurídico y, que, además, la carta se había entregado por error. Situación que incluso fue confirmada por el Coordinador de Difusión, quien al comparecer al procedimiento, señaló que su área



no cuenta con abogados sino con comunicólogos y que elaboró la carta atendiendo a sus facultades para elaborar las comunicaciones internas y externas del instituto y el uso de la aplicación del logotipo.

213. Aunado a ello, también se acreditó que en la Solicitud de Negocio se requirió que en la plataforma electrónica se permitiera la impresión de *una carta de acuse del trámite de manera informativa*, sin que en ninguna parte se solicitara la colocación de un contrato que las personas beneficiarias pudieran descargar.

214. Bajo estos elementos, esta Sala Especializada considera que las cartas no tienen la naturaleza de un contrato; y por el contrario, constituyen propaganda gubernamental emitida por el IMSS, en el marco de la implementación del Programa de Apoyo.

- **Las cartas tienen elementos de promoción personalizada y pusieron en riesgo las elecciones en Coahuila e Hidalgo**

215. Establecido que el contenido de las cartas corresponde a propaganda gubernamental, lo procedente es analizar si su contenido implicó la promoción personalizada del Presidente de la República.

216. Al respecto, esta Sala Especializada considera que el contenido de los modelos 1 y 2 de las cartas constituye promoción personalizada del Presidente de la República, y que con tal proceder pusieron en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo.

217. Ello es así, en principio, porque **se colma el elemento personal**, toda vez que en la propaganda gubernamental claramente se identifica el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en una de ellas el nombre de Andrés Manuel López Obrador (modelo1).



218. Por otra parte, también **se actualiza el elemento objetivo**, ya que no tiene asidero jurídico la inclusión del nombre y/o el cargo del Presidente de la República, toda vez que de acuerdo con los Lineamientos, era el IMSS el órgano facultado para dar a conocer a las personas beneficiarias que eran elegibles para acceder al crédito, sin que en dichas disposiciones se advierta que tal atribución le correspondiera al titular del Ejecutivo Federal o que se tratara de una actividad que se realizara en coordinación entre el IMSS y el primer mandatario.
219. Situación que se fortalece con el hecho de que ha quedado acreditado que la Presidencia de la República no solicitó ni autorizó que se incluyera el nombre y/o cargo del titular del Ejecutivo Federal; así como que, de acuerdo con los Lineamientos, el IMSS era el órgano encargado de dar a conocer a las personas que cumplían con los criterios de elegibilidad para ser beneficiarios del programa social.
220. De ahí que no asista razón al Director General del IMSS cuando afirma que, en este caso, al igual que en el expediente SUP-RAP-196/2012 deba resolverse que no se acredita una infracción por la entrega de cartas a la ciudadanía por parte del Presidente de la República.
221. Lo inexacto de su planteamiento radica en que en aquel caso se valoró que la entrega de las cartas se realizaba en pleno ejercicio de las atribucionales hacendarias del Titular del Ejecutivo Federal; mientras que en este asunto, el Presidente de la República, conforme los Lineamientos, no estaba facultado para emitir algún tipo de comunicación en la implementación del Programa de Apoyo.
222. Otra diferencia sustancial se encuentra en el hecho de que en aquel asunto no se trataba de una carta que indicara que se entregaría un beneficio a las personas que recibían el documento, sino que aquella entrega de cartas se relacionaba con la solicitud que el titular del



Ejecutivo Federal realizaba respecto a seguir cumpliendo con las obligaciones tributarias; es decir, al contrario de lo que sucede en este asunto, en aquella entrega de cartas no se informaba sobre la operación de un acto de gobierno que beneficiaba directamente al receptor del mensaje.

223. En el contexto del caso, la inclusión del nombre y/o cargo del Presidente de la República provocó que indebidamente el acto de gobierno que se pretendía informar se relacionara directamente con un servidor público que no tenía participación alguna en el desarrollo del programa social que se estaba ejecutando; más aún, cuando el contexto de la utilidad del mensaje no era para dar a conocer el desarrollo de alguna actividad ejecutada como titular del Ejecutivo Federal, sino para informar las características del crédito que sería otorgado por la Secretaría de Economía.
224. Es decir, al incluir injustificadamente el nombre y/o cargo del Presidente de la República se provocó una falsa idea que permitía asociar la entrega de los recursos más con la figura presidencial que con la dependencia que realizaría dicha actividad. Sin que exista un respaldo jurídico para que fuera el Presidente de la República quien diera un mensaje positivo a las personas al darles la noticia de que habían resultado elegibles para recibir el beneficio de un programa social, cuya ejecución dependía de la Secretaría de Economía.
225. Ello se robustece con el hecho de que, en caso de no resultar elegibles, las personas solicitantes recibían una carta con un mensaje de rechazo que era signada a nombre del Instituto Mexicano del Seguro Social; de ahí que no se justifique ni guarde razonabilidad que para informar cuestiones positivas se utilizara la investidura Presidencial y para dar a conocer aspectos negativos se usara el nombre de la Institución encargada de realizar el padrón de beneficiarios, lo que denota la intencionalidad de promocionar al titular del Ejecutivo Federal.



226. Al respecto, resulta relevante tener en cuenta que en relación con el uso del lenguaje la doctrina ha dicho que “...*las palabras son usadas no solo para describir la realidad o informar acerca de los hechos; también se les usa para exponer emociones, para provocarlas y para influir en la conducta.*”⁴⁴.
227. Situación que resulta de la mayor relevancia en este caso, porque tal y como se ha dicho, al analizar integralmente el contenido de las cartas 1 y 2, es factible concluir que el mensaje se emitió en voz del Presidente de la República y eso pudo generar emociones positivas y de aceptación por parte de los beneficiarios hacia la persona del primer mandatario; más aún, cuando se incluyeron frases que hacían suponer que el crédito no debía garantizarse gracias a una creencia personal del titular del Ejecutivo Federal al señalar que no se requería de garantía alguna más que la palabra, cuando esa cuestión correspondía a lo previsto en los Lineamientos.
228. De ahí que sin justificación y razonabilidad, el IMSS vinculó un mensaje encaminado a exponer aspectos positivos de una acción de gobierno con un servidor público cuya investidura históricamente ha tenido un gran impacto en la colectividad, dado que el cargo del Presidente de la República tiene un grado de aceptación razonable entre la ciudadanía; y por tanto, el resaltar aspectos positivos de actos de gobierno puede llegar a influir en el ánimo del electorado de manera positiva o negativa, en relación con las fuerzas políticas que compiten en la justa comicial.
229. De ahí que en consideración de esta Sala Especializada también **se actualiza el elemento temporal**, ya que el hecho de que el Presidente de la República no participe directamente en alguna justa comicial no es condición necesaria para que se actualice la infracción, dado que resulta suficiente con el hecho de que se le posicione ante la ciudadanía, puesto que el objetivo esencial de la

⁴⁴ Olivecrona Karl, *Lenguaje jurídico y realidad*, editorial Fontamara, 10ª edición, México, 2013, p. 35.



propaganda personalizada es modificar el estatus del servidor público o de promover algo. Siendo que, en este aspecto, la Sala Superior ha considerado que “promover” significa iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro final⁴⁵.

230. Lo anterior se considera así, atendiendo al alto grado de impacto que la investidura presidencial posee en relación con la idea de que tiene poder de mando para disponer de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la administración pública federal, y por ello, su indebida inclusión en algún mensaje institucional puede promover aspiraciones de índole política o sentimientos que incidan sobre la voluntad de la ciudadanía para actuar a favor de la opción política que respalda al mandatario, al considerar que las actuaciones positivas que se le están dando a conocer provienen directamente del servidor público.
231. Más aún, si se toma en consideración que la Sala Superior ha determinado que por la naturaleza de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente a determinados funcionarios como el titular del Ejecutivo Federal, es posible presumir que, por la expresión de ciertas opiniones o la realización de algunas conductas, pudiera generarse presión o influencia indebida en los electores.
232. Sin que sea impedimento para arribar a dicha determinación, el hecho de que tal y como lo aducen las partes involucradas, los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo se encontraran suspendidos y, consecuentemente, la prohibición de difundir propaganda gubernamental también estuviera suspendida.
233. Lo anterior, ya que parten de una premisa equivocada, porque si bien se suspendieron algunas etapas de los procesos electorales locales, lo cierto es que la prohibición suspendida está relacionada con la difusión de propaganda gubernamental en la etapa de campañas,

⁴⁵ Véase la sentencia del SUP-REC-196/2012 y acumulados.



veda electoral y el día de la jornada electoral; lo cual, se encuentra regulado en el artículo 41 de la Constitución Federal; sin embargo, no se suspendió la prohibición de difundir propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada ni el uso indebido de recursos públicos, conductas que se regulan en el artículo 134 del referido ordenamiento constitucional.

234. Por lo que aún suspendidos los procesos electorales, todos los servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno se encontraban obligados a no difundir propaganda gubernamental que implicara la promoción personalizada de algún servidor público, ya que dicha prohibición debe acatarse en todo momento; más aún, cuando la suspensión que se realizó por parte del INE estaba sujeta a un hecho futuro de realización incierta, dado que resultaba materialmente impredecible la duración de la suspensión, pues ello depende directamente de la evolución de las condiciones sanitarias que han afectado al país desde el mes de marzo.
235. En ese sentido, no sería razonable considerar que con la suspensión de los procesos electorales locales, también la ciudadanía suspendió totalmente cualquier tipo de debate público que se origina durante los comicios; menos aún, respecto de un tema de interés general y en un contexto de emergencia nacional, en donde una de las cuestiones que son más advertidas, analizadas y debatidas por la ciudadanía, corresponde a las acciones que las diferentes dependencias de gobierno hubieran implementado para atender las necesidades de la población en la emergencia sanitaria.
236. De ahí que pese a estar suspendidos los procesos electorales locales, la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada entre los beneficiarios del Programa de Apoyo, puso en riesgo los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, atendiendo a la cercanía que existía con el debate político que es innato a un proceso electoral.



237. Caso contrario con lo aducido por los quejosos, en el sentido de que la promoción personalizada del Presidente de la República pudo haber afectado el próximo proceso federal electoral 2020-2021, dado que, bajo las circunstancias y en la temporalidad que sucedieron los hechos, no se advierte que éstos hubieran podido afectar o poner en riesgo los principios de equidad e imparcialidad que regirán la próxima justa comicial federal.

- **Se usaron recursos públicos para la promoción personalizada**

238. Esta Sala Especializada considera que derivado de que el contenido de los modelos 1 y 2 de las cartas contenían un mensaje que implicó la promoción personalizada del Presidente de la República, es factible considerar que indebidamente se utilizaron recursos públicos.

239. Ello es así, toda vez que la Sala Superior⁴⁶ ha determinado que la confección y difusión de propaganda personalizada implica automáticamente la actualización de la infracción consistente en el uso indebido de recursos públicos, aún y cuando ello se hubiera realizado a través de plataformas digitales.

240. Bajo esa lógica, está acreditado que las cartas estaban disponibles en un recurso virtual del IMSS, como lo es su portal de Internet, en donde se creó un apartado específico para que las personas que cumplieran con los requisitos de elegibilidad del programa pudieran descargar la carta electrónica.

241. En ese sentido, quedó acreditado que se destinaron recursos humanos como lo es el Coordinador de Difusión para el diseño y elaboración de las cartas que contenían el mensaje infractor.

242. De ahí que indebidamente se usaron recursos humanos y de infraestructura virtual para elaborar y poner a disposición las cartas

⁴⁶ Véase la sentencia SUP-REP-706/2018 y acumulados.



con elementos de promoción personalizada; lo cual, colocó en riesgo los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral de Coahuila e Hidalgo.

- **La presentación del Programa de Apoyo en redes sociales no constituye propaganda con elementos de promoción personalizada**

243. En este caso la Sala Especializada considera que si bien ha quedado acreditado que en las redes sociales del Presidente de la República, del Director General del IMSS y de la Secretaría de Economía se difundió propaganda gubernamental relacionada con la operación del Programa de Apoyo, lo cierto es que no se advierte que dichas publicaciones contengan elementos que implicaran la promoción personalizada del titular del Ejecutivo Federal o de algún otro servidor público.

244. Lo anterior es así, ya que al analizar el contenido de los mensajes que se hicieron en las publicaciones, no se advierte que se haga alusión a que la implementación del programa la ordenó o se lleva a cabo por algún servidor público en específico; por el contrario, se hace notar que será la Secretaría de Economía quien ejecutaría el Programa de Apoyo.

245. Para dar más claridad, a continuación se muestra el contenido de las publicaciones:

a) Cuenta de Facebook del Presidente de la República:

A partir del 27 de abril iniciará la dispersión del primer millón de créditos de 25 mil pesos para pequeñas y microempresas de la economía formal e informal que mantuvieron las fuentes de trabajo pese a la emergencia sanitaria por COVID-19. La entrega se realizará a la palabra y de manera ágil. Los beneficiarios pagarán a un plazo de tres años con un periodo de gracia de tres meses.

Adicionalmente, desde el 4 de mayo, la Secretaría de Economía otorgará un millón de apoyos a empresas familiares registradas en el Censo del Bienestar. La meta es dispersar un total de 3 millones de créditos con el objetivo de reactivar la economía



b) Director General del IMSS:

Facebook:

Hoy en la #mañanera anunciamos que 64 mil 609 mipymes fueron aceptadas para recibir un #CréditoALaPalabra. A partir del hoy, deberán ingresar a imss.gob.mx, llenar sus datos y concluir el registro.

*A los 4 meses, comenzarán a pagar 803 pesos mensuales por 33 meses □Orientación telefónica: 800 623-2323 *Opción 2 (de 8 de la mañana a 8 de la noche*

Twitter:

En su gran mayoría los trabajadores solidarios tienen entre 1 a 3 patrones @zoerobledo

#UnidosSaldremosAdelante

c) Cuenta de Twitter de la Secretaría de Economía:

Crédito a la palabra para reactivar la economía. 27 de abril 2020

#UnidosSaldremosAdelante

246. Asimismo, en dichas publicaciones es posible observar que se hace referencia a las características del Programa de Apoyo; la finalidad de su implementación; las fechas en que se estaría implementando; las personas que podrían beneficiarse; así como el sitio web en donde podrían llevar a cabo su registro.
247. Sin que en dichas publicaciones se asocie la implementación o ejecución del programa con el Presidente de la República o algún otro servidor público; tampoco se hace alguna alusión relacionada con un proceso electoral o alguna fuerza política. Por lo que esta Sala Especializada considera que los mensajes publicados en redes sociales no actualizan el elemento objetivo.
248. Ahora bien, es importante señalar que como parte de los mensajes difundidos en las redes sociales, se mostraron sendos videos del contenido de las conferencias de prensa matutina y vespertina de veintitrés de abril y del veintisiete siguiente. En consideración del PRI, la difusión de dicho video infringió la Ley, puesto que en su contenido se aprecia la carta denunciada.
249. Al respecto, esta Sala Especializada considera que la difusión en redes sociales de dichas conferencias no actualiza el elemento objetivo que se requiere para acreditar la promoción personalizada.



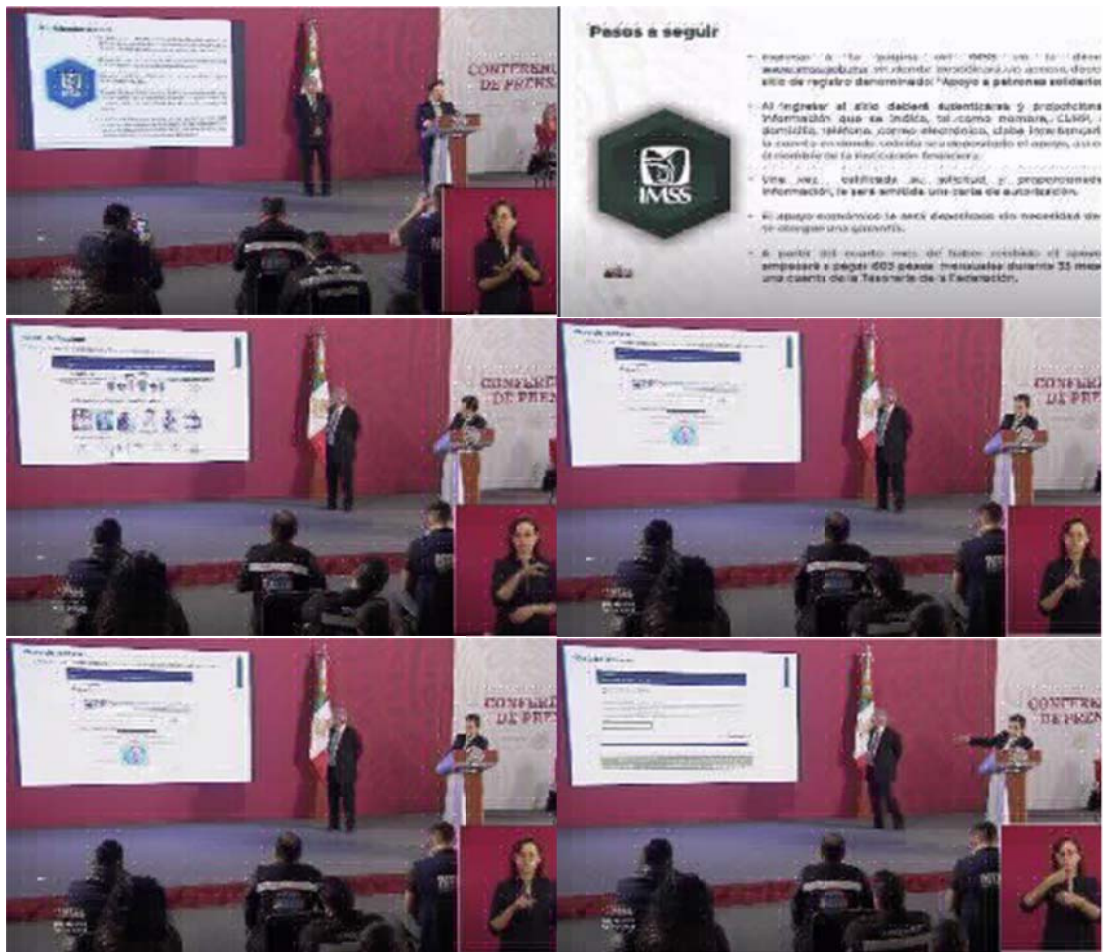
250. En primer lugar, es importante recordar que la Sala Superior ha determinado que, por sí sola, la inclusión del nombre, cargo o imagen de un servidor público en la propaganda gubernamental es insuficiente para acreditar su promoción personalizada; y por ello, resulta indispensable analizar el contexto del mensaje en que se incluyó; así como las circunstancias que rodearon tal conducta.
251. Bajo esa lógica, al analizar integralmente el contenido de los videos, es posible advertir que el Presidente de la República participó en la conferencia matutina, en donde refirió que se iba a dedicar tiempo para brindar información sobre los créditos a la palabra, en atención a las solicitudes que al respecto se habían recibido a través de redes sociales; también mencionó algunas de las características que tendría dicho programa y las personas que podrían ser beneficiarias.
252. Cabe mencionar que durante la intervención del Presidente de la República no se expresó que dicho programa social se hubiera implementado a propuesta suya o de algún otro servidor público; por el contrario, se advierte que habló en tercera persona refiriendo a las acciones implementadas por el Gobierno Federal para apoyar la economía formal e informal.
253. Por otra parte, al analizar las participaciones que el Director General tuvo en las conferencias, se advierte que mencionó que por instrucciones presidenciales, desde el año 2019, el IMSS, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Economía habían comenzado con el análisis del comportamiento que las pequeñas empresas tenían en relación con las altas y bajas de su nómina, a fin de identificar el tamaño de la plantilla laboral que las microempresas tenían en el país; así como para advertir su comportamiento en el primer trimestre de este año.
254. Posteriormente, el Director General especificó cuáles eran los requisitos que las personas interesadas debían cumplir; así como los

critérios para ser elegible como beneficiario del programa; además, señaló que para cumplir las funciones del IMSS en la implementación del programa social, se había creado un portal electrónico en la página del Instituto, en el cual los patrones interesados podrían verificar si calificaban para acceder a una de las modalidades del crédito.

255. En ese contexto, el Director General procedió a explicar el funcionamiento del portal que fue creado por el IMSS; así como los datos que las personas interesadas deberían ingresar para a fin de que se llevará a cabo la valoración correspondiente y determinar si cumplían con los requisitos y criterios de elegibilidad.

256. A continuación se muestran las imágenes representativas de la forma en que el Director General del IMSS presentó el portal:

CONFERENCIA MATUTINA





257. En las imágenes anteriores puede advertirse que durante las conferencias, el Director General realizó una presentación, apoyado de diapositivas en donde se mostraban las características del portal habilitado, a la vez que iba explicando el orden y funcionamiento de las pantallas electrónicas que le aparecerían a las personas que realizaran su registro; y también especificó los datos que se requerirían en la aplicación informática.
258. Como parte de la presentación se incluyó una pantalla en la que se mostró la carta denunciada; sin embargo, en consideración de esta Sala Especializada, por sí mismo, **dicho acto es insuficiente para acreditar el elemento objetivo de la promoción personalizada**, ya que analizado en el contexto en el que se presentó, es evidente que no se hizo con la intención de posicionar el nombre ni el cargo del Presidente de la República.
259. Se robustece lo anterior, al considerar que la pantalla en donde se incluyó la carta no fue el elemento central de la presentación del Director General sino que formó parte de una serie de actos concatenados cuya finalidad era dar a conocer a la ciudadanía la manera en que el portal funcionaría y los datos que les serían requeridos.
260. En ese sentido, esta Sala Especializada considera que la presentación de la carta denunciada se dio de manera incidental; y por tanto, no se exhibió con la intención de sobreexponer el nombre y cargo del Presidente de la República; más aún, si se toma en cuenta que en el momento en que se estaba presentando, el Director General no leyó su contenido ni hizo apología del nombre y cargo del Titular del Ejecutivo Federal.
261. De ahí que no haya un elemento objetivo que permita determinar que la presentación de la carta en las conferencias tuviera la intención de vincular la ejecución del programa social con el



Presidente de la República; por el contrario, en este caso, atendiendo al contexto del mensaje y la manera en que se presentó la carta, es dable concluir que se trató de un legítimo ejercicio de rendición de cuentas, en donde las autoridades dieron a conocer cómo funcionaría el portal en donde las personas interesadas en obtener el beneficio del programa social podrían acceder para verificar si cumplían con los requisitos de elegibilidad.

262. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la prohibición constitucional no se encamina a restringir la difusión de toda propaganda gubernamental, sino sólo de aquella que sin ambigüedades pretenda posicionar indebidamente a un servidor público para favorecer sus aspiraciones políticas o electorales.
263. Lo anterior, porque se atentaría contra el adecuado desarrollo de la función pública que realizan los servidores públicos en beneficio de la población, misma que no puede detenerse para no afectar el bienestar social; menos aún, en el contexto de un programa social que se implementó para atender los efectos de una situación extraordinaria como lo es la emergencia sanitaria que ha afectado al país desde el mes de marzo.
264. De igual modo, durante la participación de la Secretaría de Economía no se dieron expresiones que pudieran implicar la promoción personalizada del Presidente de la República o de algún otro servidor público, dado que solamente se explicaron los requisitos que deberían cumplir las personas beneficiarias de la modalidad microempresa familiar, señalando que era diferente al programa social denominado “Tandas para el Bienestar” que el Gobierno Federal había puesto en marcha anteriormente.
265. En ese sentido, explicó que tomando en cuenta la forma en cómo se operaron las “Tandas para el Bienestar”, el programa social que se estaba presentando también pretendía atender a microempresas



registradas en el Censo para el Bienestar, pero también a otros gremios y personas que habían sido afectadas por la emergencia Sanitaria.

266. Así, la Secretaría de Economía dio a conocer la manera en que sería implementado el Programa de Apoyo, los requisitos para ser beneficiarios y el público objetivo de este programa, sin que se hiciera apología de algún servidor público o se centrara el mensaje en sobreexponer a cualquiera de los participantes en las conferencias.
267. Así, toda vez que en los mensajes publicados en las redes sociales y en los videos que acompañaron a las publicaciones no se advierte que se haga referencia del nombre o cargo de algún funcionario público o que se manifestara que el programa social se implementaba por instrucciones del Presidente de la República, resulta evidente que no se actualiza el elemento objetivo requerido para la promoción personalizada de un servidor público.
268. Ello, con independencia de que se hubieran acreditado los elementos personal y temporal, al ser posible identificar a los servidores públicos que emitieron las publicaciones y a quienes participaron en las conferencias de prensa; así como porque las publicaciones se hubieran realizado durante los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, aún y cuando estuvieran suspendidos, puesto que tal y como ya se ha explicado, ello no era impedimento; más aún, si se toma en cuenta que en el expediente no obra alguna constancia que acredite que se contrató la difusión de dichas publicaciones para algún segmento específico de la población que se hubiera realizado por edad, sexo, ubicación geográfica, intereses políticos, sociales o económicos⁴⁷.

⁴⁷ Cabe mencionar que esta Sala Especializada ha acreditado que en las publicaciones de redes sociales como Facebook o Twitter, se puede pagar la segmentación de la publicación, a fin de que un público determinado sea quien la reciba. Véase el SRE-PSC-49/2018.



269. Ahora bien, toda vez que no se acreditó que se hubiera realizado promoción personalizada a través de las redes sociales del Presidente de la República, el Director General y la Secretaría de Economía, es evidente que no se actualiza el uso indebido de recursos públicos.
270. De ahí que no se le pueda atribuir ninguna responsabilidad al Presidente de la República, al Director General, a la Secretaria de Economía, al Vocero Federal, la Directora de Comunicación Digital, al Titular de Comunicación del IMSS, al Titular de Medios Alternativos ni a la Jefa PHAE.
- **No se condicionó indebidamente el programa social; y por tanto, no se vulneró el principio de imparcialidad.**
271. Otro de los puntos de la denuncia es el concerniente a que se aplicaron parcialmente los recursos del Programa de Apoyo, al condicionarse su acceso a las personas inscritas al Censo del Bienestar.
272. Al respecto, esta Sala Especializada considera que no se acredita la infracción aducida, porque contrario a lo señalado por el quejoso, el estar inscrito en el Censo del Bienestar no fue una condición desproporcionada ni tuvo como objeto beneficiar a alguna fuerza política.
273. Ello se considera así, porque el estar inscrito en el Censo del Bienestar tan solo fue un requisito más, para que un segmento de la población pudiera acceder a una de las modalidades en que operaba el programa social; sin embargo, en los Lineamientos también se estableció que, atendiendo a la suficiencia presupuestaria, otras personas que no estuvieran registradas en el Censo podrían acceder a ser beneficiarios del programa.



274. Además, debe tenerse en cuenta que el Censo del Bienestar forma parte de una de las actividades que el Gobierno realizó para detectar a población vulnerable para diseñar políticas públicas que permitieran atender sus necesidades.
275. En ese sentido, en el expediente no hay una constancia que objetivamente permita determinar que durante la operación del Programa de Apoyo se hubiera negado el acceso al programa social por el simple hecho de no estar registrado en el Censo; es decir, no se tienen elementos que permitan determinar fehacientemente que al establecer el requisito de pertenecer al Censo del Bienestar se estuviera generando clientelismo electoral para incidir en alguna contienda electoral.
276. Menos aún, cuando se tiene acreditado durante la implementación de la modalidad de Microempresa Familiar, el personal de la SEBIEN realizaba una entrevista a los posibles beneficiarios para saber si estaban interesados en recibir el apoyo, sin que se realizara alguna manifestación que relacionara la entrega de recursos con algún servidor público o con alguna fuerza política.
277. Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que normalmente los programas sociales se realizan para atender las necesidades de determinada población objetivo que debe reunir ciertas condiciones de edad, socioeconómicas, demográficas, de género, entre otras, puesto que se pretende atender circunstancias que permitan mejorar su calidad de vida, como en este caso, este programa se realizó para atender las condiciones económicas que se generaron por la emergencia sanitaria.
278. De ahí que no asista razón al quejoso cuando afirma que hubo una aplicación parcial de recursos públicos por el supuesto condicionamiento del Programa de Apoyo; y por tanto, no se le pueda atribuir ninguna responsabilidad al Presidente de la



República, a la Secretaría de Economía, a la Titular de la SEBIEN, al Coordinador de Programas, al Titular de Relaciones Internacionales ni a la Coordinadora de Delegaciones.

5. Responsabilidades

279. Toda vez que ha quedado acreditado que se actualizó la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal por la realización de promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos que colocaron en riesgo los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, lo procedente es atribuir la responsabilidad correspondiente.
280. Así, en este caso se considera que la responsabilidad de la conducta infractora recae sobre el Coordinador de Difusión del IMSS, ya que es el servidor público a cargo del área que diseñó, elaboró y autorizó el uso de los modelos de cartas que las personas beneficiarias podían descartar del portal, entre ellas, los modelos 1 y 2 que contenían elementos de promoción personalizada a favor del Presidente de la República.
281. Situación que fue confirmada por el propio Coordinador de Difusión al dar respuesta al emplazamiento⁴⁸, pues señaló que el área a su cargo fue quien participó en la elaboración de las cartas como una de las actividades cotidianas que realiza.
282. En ese sentido, de conformidad con lo informado por el IMSS⁴⁹, la naturaleza de 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 del seguimiento, supervisión o autorización de algún superior jerárquico ni por ninguna otra área del Instituto; menos aún,

⁴⁸ Escrito recibido el veintinueve de junio de este año.

⁴⁹ Información proporcionada en el oficio 09 55 034A10/209, suscrito por el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social.



atendiendo a que la naturaleza de sus funciones se equiparan a las funciones directivas, por la posición jerárquica que guarda en la Línea de Mando y poseen autonomía de gestión respecto de sus facultades.

283. En relación con lo anterior, el Coordinador de Difusión, al comparecer al procedimiento, señaló que la creación de las cartas forma parte del cúmulo de actividades que ordinariamente realiza el área a su cargo, y cuya naturaleza operativa no requiere de la supervisión y/o autorización de alguna otra área o superior jerárquico; menos aún, cuando dichas actividades debían realizarse con premura para atender rápidamente la implementación del Programa de Apoyo. Siendo que en caso de someter las cartas a consideración de alguien más, se hubieran entorpecido las tareas a su cargo y las funciones de cualquier otra área.
284. En ese sentido, al analizar el Manual de Organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones, esta Sala Especializada advierte que la Coordinación de Difusión únicamente se encuentra obligada a someter a consideración del Titular de Comunicación, lo correspondiente al Programa Anual de Comunicación y la propuesta de campañas institucionales; así como que también deberá someter a consideración de las áreas que lo requieran, las actividades editoriales; sin que se aprecie que sus demás actividades deban ser sometidas a revisión y/o aprobación de alguna otra área, entre ellas, las relacionadas con la coordinación del diseño, publicación y difusión de mensajes o programas institucionales.
285. De ahí 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, recaiga exclusivamente en el Coordinador de



Difusión; y por ende, también le es atribuible el uso indebido de recursos públicos para ello.

286. Sin que sea impedimento para concluir lo anterior, el hecho de que fue el Coordinador de Planeación quien solicitó la creación del portal denominado “Apoyo a Patrones Solidarios”, en donde se pusieron a disposición las cartas con contenido ilegal.
287. Ello toda vez que ha quedado acreditado que si bien el Coordinador de Planeación aprobó el contenido de las pantallas que aparecerían en el portal durante el registro de las personas beneficiaras, también lo es que se demostró que a dicho servidor público no le correspondía el diseño, elaboración y/o aprobación de las cartas, puesto que en la “Solicitud de Negocio”, únicamente requirió que se incluyera la impresión de una carta de acuse del trámite de manera informativa, sin que se solicitara que fueran firmadas con el nombre y cargo del Presidente de la República ni que se especificara el mensaje que debía contener.
288. En efecto, en la “Solicitud de Negocio”, el Coordinador de Planeación únicamente estableció las características generales que las pantallas del portal debían contener, en relación con los datos que se le debían requerir a las personas beneficiarias, sin que en dicha solicitud se hubieran detallado los elementos que las cartas descargables deberían contener.
289. Bajo esa lógica, quedó acreditado que el IMSS informó que la Coordinación de Planeación fue quien aprobó el contenido del portal, salvo el de las cartas descargables, pues ello le correspondía a la Coordinación de Difusión. Situación que ha quedado demostrada que así aconteció.
290. En ese sentido, no se le pudo atribuir un especial deber de cuidado respecto del contenido de la carta descargable, puesto que del análisis del Manual de Organización de la Dirección de Incorporación



y Recaudación, no se desprende que dentro de sus atribuciones se encuentre la de supervisar y/o autorizar las actividades desarrolladas por la Coordinación de Difusión.

291. Además, en términos del Convenio celebrado entre el IMSS y la Secretaría de Economía, la Coordinación de Planeación auxilió a la Titular de la Dirección de Incorporación en el seguimiento del Programa de Apoyo, en lo correspondiente a generar la base de datos de los sujetos que podían ser los posibles beneficiarios del Programa de Apoyo.
292. Sin que en dicho Convenio se estableciera que la Dirección de Incorporación o la Coordinación de Planeación deberían dar seguimiento a alguna actividad relacionado con la obligación del IMSS de informar a las personas beneficiarias que eran elegibles para obtener los beneficios del Programa de Apoyo, en términos de lo establecido en los Lineamientos.
293. De ahí que ni la Directora de Incorporación ni el Coordinador de Planeación fueran responsables 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 ni por el uso indebido de recursos públicos.
294. Del mismo modo, esta Sala Especializada considera que si bien la Directora de Innovación y el Coordinador de Servicios Digitales participaron en la elaboración del portal en donde se podía descargar la carta, lo cierto es que no se les puede fincar responsabilidad, toda vez que su participación fue instrumental, dado que se circunscribió al diseño, elaboración y supervisión técnica informática del portal, sin que tuvieran facultades para decidir los contenidos que debería tener.
295. En efecto, de acuerdo a las facultades que se les otorga el artículo 74 del Reglamento Interior del IMSS y del Manual de Organización



de la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico, dichos servidores públicos no tienen facultades para emitir opiniones sobre aspectos jurídicos, contables o económicos, sino que sus funciones se limitan a la colaboración para elaborar los servicios digitales, con base en las especificaciones que otras áreas les indiquen.

296. Tampoco se le puede atribuir alguna responsabilidad al Presidente de la República ni a la Secretaría de Economía, dado que está acreditado que no solicitaron, elaboraron ni participaron de alguna manera en la elaboración y creación del portal ni de sus contenidos; menos aún, en la entrega de las cartas denunciadas.
297. Además, ha quedado acreditado que el Presidente de la República no era una de las autoridades facultadas para intervenir en la operación del Programa de Apoyo; mientras que la Secretaría de Economía estaba facultada para ser la dependencia que ejecutara la entrega de los recursos públicos a los beneficiarios.
298. Del mismo modo, esta Sala Especializada considera que no se le puede atribuir responsabilidad al Director General del IMSS, dado que dicho funcionario público tampoco participó en el diseño y elaboración del portal, y mucho menos, en la creación y entrega de las cartas. Sin que sea impedimento para considerar ello, el hecho de que la conducta se hubiera realizado por personal de la dependencia que dirige, puesto que del análisis que regula el funcionamiento del IMSS, no se advierte alguna disposición que implique que el Director General tenga que aprobar los contenidos que se pongan a la disposición de la población en el portal del Instituto.
299. En efecto, ni en la Ley de Seguridad Social ni el Reglamento Interior del IMSS o el Manual de Organización del Instituto se prevé que se deba someterá a consideración y aprobación del Director General,



los contenidos de cualquier aplicativo que se incorpore al portal de Internet del Instituto.

300. De ahí que tal y como se ha dicho, lo factible sea atribuir la responsabilidad al Coordinador de Difusión.

6. Vistas

301. El artículo 457, párrafo 1 de la Ley Electoral establece que cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna contravención prevista por dicha ley, debe darse vista al superior jerárquico, a fin de que proceda en los términos de las leyes aplicables.
302. Por ende, esta autoridad se encuentra facultada para que, una vez determinada la infracción cometida por algún funcionario público, se integre el expediente que será remitido a su superior jerárquico, a efecto de que sea éste quien determine lo conducente en torno a la responsabilidad acreditada, en este caso las sanciones a que haya lugar.
303. En tales condiciones, en lo que respecta a la responsabilidad del Coordinador de Difusión del IMSS, se determina conducente enviar copia certificada de la presente resolución, así como en medio magnético las constancias que integran el expediente, al Titular de Unidad de Comunicación Social de dicho Instituto, en términos del Manual de Organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.
304. Ahora bien, la autoridad a la que se remite la presente resolución deberá llevar a cabo las acciones que en derecho corresponda con la finalidad de que se imponga la sanción correspondiente al servidor público que ha sido determinado como responsable de las infracciones analizadas, quedando obligada a informar a este órgano



jurisdiccional del trámite realizado en un plazo improrrogable de **cinco días hábiles** contados a partir de que hubiera quedado firme la presente ejecutoria.

305. Con el apercibimiento de que para el caso de no informar lo conducente se le impondrá una medida de apremio conforme lo previsto en el artículo 32, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
306. En virtud de lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara la existencia de la infracción consistente en promoción personalizada en favor del Presidente de la República, por parte de Jehú Sánchez García, Titular de la Coordinación Técnica de Difusión de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos precisados en la ejecutoria.

SEGUNDO. Se declara la existencia de la infracción consistente en uso indebido de recursos públicos, por parte de Jehú Sánchez García, Titular de la Coordinación Técnica de Difusión de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos precisados en la ejecutoria.

TERCERO. Se declara la inexistencia de las faltas atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República y de las demás partes involucradas salvo el precisado en los puntos resolutivos primero y segundo, y en los términos establecidos en la ejecutoria.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SRE-PSC-1/2020

CUARTO. Se da vista al Titular de la Unidad de Comunicación Social del Instituto Mexicano del Seguro Social, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **mayoría de votos** de las Magistraturas que la integran, con el voto particular de la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley Gabriela Villafuerte Coello, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe

Este documento es **autorizado 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

VOTO PARTICULAR

Expediente: SRE-PSC-1/2020

Magistrada: Gabriela Villafuerte Coello

Me aparto de la decisión mayoritaria. Considero que el asunto requiere de metodología y análisis distinto que lleva a conclusiones diversas; me explico:

El 31 de marzo, la Secretaría de Salud publicó acciones extraordinarias para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, por eso ordenó la suspensión de actividades, con excepción de las esenciales; entre estas, los programas sociales del gobierno.

El 24 de abril, la Secretaría de Economía emitió un acuerdo que creó un programa social "*Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*", para contribuir a la actividad económica de las microempresas y mantener los empleos que generan.

Este programa opera en dos modalidades:

- Crédito Solidario a la Palabra y,
- Microempresa Familiar.

➤ CRÉDITO SOLIDARIO A LA PALABRA

En síntesis, es la entrega de un crédito por 25 mil pesos para las pequeñas empresas, que entre enero y abril mantuvieron a sus trabajadores y trabajadoras inscritas en la plantilla del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Opera entre el IMSS y la Secretaría de Economía; para materializar este programa social emergente se celebró un convenio de colaboración⁵⁰ a fin de intercambiar la base de datos de las empresas beneficiarias al crédito. El Instituto estuvo a cargo de la creación de una plataforma virtual dentro de la página www.imss.gob.mx.

⁵⁰ El 20 de abril de 2020.



¿Cómo se creó esta plataforma virtual?

Las constancias revelan la existencia de una *Solicitud de Servicio de Negocio*⁵¹, para la creación de la plataforma virtual: “*Apoyo Solidario a la Palabra*”, aprobada por la Dirección de Incorporación y Recaudación (área encargada de elaborar proyectos de reglas generales y otras disposiciones en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización) y la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico (área encargada del diseño y desarrollo de los sistemas y servicios digitales en materia de tecnologías de la información y comunicaciones)⁵².

En específico, en el apartado 4.2.2.1 “*Reglas de negocio*” de esa solicitud, se establecieron los pasos a seguir (contenidos) que debía tener la plataforma para saber si la empresa es elegible, encomendados a la Coordinación de Planeación y Evaluación⁵³.

Dentro de estos contenidos, hay uno que es el origen de este procedimiento especial sancionador; pues en el mismo apartado 4.2.2.1 “*Reglas de negocio*” de la Solicitud de Servicio de Negocio, específicamente en el punto 5 se indicó:

“Al terminar la captura de datos, le será notificado mediante un documento descargable informativo adjuntando datos parametrizables de la fecha de solicitud, RFC del solicitante y monto a pagar conforme los criterios anteriormente señalados”.

Ese documento descargable, acorde a la propia Solicitud de Servicio de Negocio, se delegó así:

“En cuanto al contenido del portal o aplicativo, de acuerdo a la Solicitud de Servicio del Negocio denominado: Apoyo a Patrones Solidarios, créditos a la palabra, correspondió a la Coordinación de Planeación y Evaluación de la Dirección de Incorporación y Recaudación, el proveer de las definiciones de los contenidos de las aplicaciones [...] todos los contenidos de estos capítulos, los cuales desde luego dependerán de las necesidades de las áreas solicitantes quienes dan sustancia y contenido al aplicativo, excepto, las cartas denunciadas, mismas que fueron proporcionadas por un área diversa, como se señalará en el inciso h).”

Esta área diversa, encargada de la elaboración y diseño de este documento descargable “carta” fue la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS, cuyo titular es Jehú Sánchez García⁵⁴.

⁵¹ De 21 de abril de 2020.

⁵² Como lo establece el punto 8.1.4, tercer inciso y 8.1.8, tercer inciso, del Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, respectivamente.

⁵³ A cargo de Eduardo Alcazar Prous, entre sus facultades está coordinar la evaluación de proyectos y programas prioritarios implementados en la Dirección de Incorporación y Recaudación.


⁵⁴ Área que forma parte de la Unidad de Comunicación Social del IMSS, que corresponde a la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones. Entre sus funciones se encuentra la producción editorial, diseño, redacción, elaboración de publicaciones internas y externas, formatos, instructivos, manuales y guías, que requiera el Instituto. Conforme al punto 8.1.2.3 del Manual de Organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Para mayor claridad, se insertan las 3 versiones de la carta que realizó el Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS.

Carta Versión 1



Ciudad de México, a 22 de abril de 2020

Estimada amiga, amigo.

Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos affige, demostraste 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 del año.

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.

El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un plazo no mayor a 7 días hábiles.

Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo, empezarás a pagar 803 pesos mensuales durante 33 meses a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.

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.

Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como Nación, superaremos.

/

Lic. Andrés Manuel López Obrador
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

*Este es el formato de carta que dio origen a las denuncias.

Carta Versión 2



Ciudad de México, a 22 de abril de 2020

Estimada amiga, amigo.

Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostraste 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 del año.

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.

El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.

Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo, empezarás a pagar XXX pesos mensuales durante 33 meses a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.

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.

Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Carta Versión 3



Ciudad de México, a 04 de mayo de 2020

Folio: CP-20200504-115066406-1

Estimada amiga, amigo.

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 2 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.

Por esta razón, el Gobierno Federal sella el compromiso que significa el entregarte un apoyo económico por 25 mil pesos.

El apoyo será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.

Para recibir este apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra.

Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.

Gobierno Federal

Ahora, se probó en el expediente que la versión 1 se proyectó durante el lanzamiento de este programa social, **en la mañana del 23 de abril de 2020.**

La dinámica fue así:

Participaron:

- Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador.
- Director General del IMSS, Zoé Robledo Aburto.
- Secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín.
- Coordinador General de Programas para el Desarrollo de la Presidencia, Gabriel García Hernández.
- Periodistas.

La conferencia matutina de ese día se desarrolló de la manera generalmente acostumbrada:

- El Presidente anunció a las personas titulares de cada dependencia que intervendrían.
- En su turno, el Director del IMSS explicó, por espacio aproximado de once minutos, el “*Crédito Solidario a la Palabra*”; y proyectó en la pantalla diapositivas con información del programa y operatividad del portal virtual.
 - **Durante 40 segundos se observó de manera clara y nítida el documento descargable informativo “carta” en su versión 1.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

- Enseguida, la Secretaria de Economía tomó el micrófono y habló de la modalidad “Apoyo Financiero a Microempresas Familiares”.
- Se invitó al Coordinador General de Programas para el Desarrollo de la Presidencia para dar respuesta a preguntas sobre el “Censo del Bienestar”.
- Finalmente, la sesión de preguntas y respuestas.

En las redes sociales del Presidente de México y el Director General del IMSS, se difundió la mañana del 23 de abril.

Recordemos que el motivo de denuncia de los partidos políticos se centra en la aparición de dicha carta en la conferencia matutina ese día, cuyo contenido puede acreditar promoción personalizada del Presidente de México y uso indebido de recursos públicos; así como, su difusión en redes sociales institucionales, con igual consecuencia ilegal.

Pues bien, este planteamiento me lleva a **analizar ese documento descargable “carta” en sus 3 versiones:**

Previo a ello me parece importante destacar que esta “carta” se descarga por las personas que completaron la solicitud de apoyo y resultaron aprobadas.

De la investigación se obtuvo que se descargaron⁵⁵:

• 86,757: versión 1	}	Subtotal – 105,649
• 18,892: versión 2		
• 11,536: versión 3		
	→	Total – 117,185

Apunto esto pues las características de la carta en sus tres versiones son de multifuncionalidad, ya que con ésta se “aprueba” el apoyo, se conocen las diversas condiciones particulares del trámite, como: pago, innecesaria prenda o garantía, el monto, formas de pago, tiempo de entrega **y es propaganda gubernamental.**

En efecto, la naturaleza clara de propaganda gubernamental la deduzco porque es una comunicación oficial con las características destacadas y además contiene:

- Los elementos gráficos o logotipos de identificación Gobierno de México, IMSS, 2020 Leona Vicario.
- La fecha.
- Se dirige a persona indistinta así: “Estimada amiga, amigo”.
- Se pueden extraer ideales, logros, estrategias gubernamentales de tipo social.
- Perfila la visión institucional del IMSS, Secretaría de Economía y Gobierno Federal en conjunto.
- Está firmada así:
 - Versión 1: “Lic. Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁵⁵ Cabe precisar que en la aplicación se habilitaba la descarga, es decir el solicitante podía o no hacerla.



- Versión 2: "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".
- Versión 3: "Gobierno Federal".

Este documento descargable es un instrumento o herramienta publicitaria de divulgación sencilla y directa; es decir, es un folleto de propaganda gubernamental que se distribuyó por la propia plataforma virtual.

Al estar frente a propaganda gubernamental, debo analizarla a la luz del artículo 134, párrafos 7 y 8 constitucional, que establecen el cuidado y protección de los principios de equidad e imparcialidad, como ejes rectores en la materia electoral; para ello, en el ejercicio de las funciones que realicen, las y los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad.

Este artículo prevé una directriz de medida, entendida ésta como un principio rector del servicio público; es decir, se dispone un patrón de conducta o comportamiento que deben observar las y los servidores públicos, en el contexto del pleno respeto a los valores democráticos.

También dispone que la propaganda gubernamental debe centrarse en la acción de gobierno, sin mencionar, hacer alusión o identificar a una servidora o servidor público; lo que debe prevalecer o destacar en la propaganda, es el trabajo gubernamental y no la persona; tampoco puede tener símbolos, emblemas, nombres que identifiquen a una fuerza política.

La finalidad de este precepto es evitar que el cargo y los recursos de los que disponen las y los servidores públicos se utilicen con fines de promoción personalizada.

En mi opinión, los principios que guían el servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), se deben observar en todo momento, en cualquier escenario o circunstancia.

Cobra relevancia **el deber de cuidado** de las personas del servicio público, como obligación o exigencia mínima y prioritaria, que deben desplegar en todo momento, en el ejercicio de las actividades que desempeñan, por la importancia y naturaleza de sus funciones.



Este deber implica prever, vigilar y proteger los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad que marca el propio artículo 134 constitucional (como punto de referencia mínimo porque hay más principios), con la finalidad de no ponerlos en riesgo⁵⁶. Como parte de esta obligación deben cuidar los recursos (financieros, materiales y humanos) que tienen bajo su responsabilidad y manejo, y no utilizar nombres e imágenes en su propaganda gubernamental, entre otros.

El deber de cuidado es de significación trascendente en las labores de las personas del servicio público, pues son depositarios de la confianza implícita que la sociedad les otorga y ante esta sociedad deben responder cuando actúan de manera contraria a las exigencias de su encargo.

Este **deber de cuidado** constante implica actuar con mesura, conciencia, autocontrol, neutralidad previamente a emprender cualquier acto, pues es premisa y consecuencia lógica e inmediata de las normas constitucionales y legales que deben cumplir.

A partir de estos principios y parámetros veamos esas “cartas”, que se descargaron como instrumento de propaganda gubernamental realizada por el Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS y que se descargaron durante los trámites de apoyos aprobados:

Versión 1

- Se redactó en primera persona, incluye las frases “*me dirijo a ti...*”, “*en nombre del gobierno que represento...*”, “*el apoyo te será entregado en la cuenta bancaria...*”, “*para recibir tu apoyo no hace falta que dejes...*” y “*siempre he pensado que la mayor riqueza de México es la honestidad...*”.
- Al final: “Lic. Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La **versión 2** tiene idéntico contenido a la versión 1, con la variable que al final se lee: “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Versión 3:

- Se redactó en tercera persona, con frases como “*el Gobierno Federal sella el compromiso...*”, “*para recibir este apoyo no hace falta que dejes...*”.
- Firmó: “Gobierno Federal”.

⁵⁶ Acontecimiento eventual, incierto, cuya realización no depende exclusivamente de la voluntad de las partes, pero que puede causar un daño. Consultable en <<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/riesgo/riesgo.htm>>



Las versiones 1 y 2 rebasan los márgenes constitucionales permitidos para que la propaganda gubernamental sea válida.

A fin de clarificar mi postura, me parece útil retomar la información que arrojó la investigación.

Sabemos que el 31 de marzo se publicaron acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria y, en los lineamientos del 24 de abril, se dispuso que el programa “Crédito Solidario a la Palabra”, sería operado por la Secretaría de Economía y el IMSS.

Cada institución, con sus respectivas direcciones y coordinaciones tendrían tareas y un grado de participación acorde a Lineamientos y Manuales de Organización: desde su implementación, una plataforma virtual en la página del IMSS, darle operatividad y diseñar la “carta” descargable.

Retomar qué autoridades estarían a cargo de la puesta en marcha y operación del programa, me permite concluir que el Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS, como encargado del diseño, contenido y confección de la “carta” (en esas versiones), desplegó un actuar injustificado, porque actuó sin apego a los términos de coordinación que se definieron en los Lineamientos de 24 de abril, puesto que no se delineó intervención o participación alguna del Titular del Ejecutivo Federal; es decir lo incluyó sin tener base para ello.

En contraste, en la propia plataforma se descarga un documento neutral cuando la persona solicitante no es aprobada, así:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



(Figura 3)

Entonces, usar el nombre y cargo del Presidente de la República, además sin su autorización, sin duda, manda la idea que fue el propio Presidente, a título personal, quien informó, autorizó, proporcionó, brindó instrucciones específicas y selló el compromiso del otorgamiento del apoyo, cuando como vimos él no tiene intervención o participación.

Situación que pudo provocar una falsa apreciación de la realidad y confundir a las y los beneficiarios del programa que descargaron cualquiera de estas dos versiones en el sentido que fue el Presidente de México quien otorgó ese apoyo social, a título personal.

Una conclusión diferente equivale a desdibujar las funciones de las dependencias de la Administración Pública, en el caso, de la Secretaría de Economía y del IMSS y, en su lugar, adjudicar la entrega de los créditos a una persona del servicio público, con nombre y apellido (*elementos de promoción personalizada*).

Esta visión jurisdiccional me ha orientado en otras ocasiones que, si bien no son idénticas, sí tienen similitud temática, en cuanto a cómo debe ser el actuar del servicio público.

- La medida y prudencia es una obligación constante, sin que puedan o tengan la posibilidad para publicitar trabajo ordinario que destaque a las personas y no a las acciones de gobierno.



- El deber de cuidado es trascendente en las labores del servicio público y requiere una práctica constante de medida, conciencia, autocontrol y neutralidad previa a emprender cualquier acto.

Ahora bien, en mi opinión, **las y los servidores públicos, por su sola investidura, son un recurso humano que se traduce en recurso público.**

Es útil para razonar mi postura, acudir al “Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales” de la Comisión de Venecia⁵⁷; el cual destaca que en la observación electoral en varios países, un desafío crucial, estructural y recurrente es el mal uso de los recursos administrativos, por ello propone una noción general:

“12. ...son los humanos, financieros, materiales in natura y otros inmateriales a disposición de gobernantes y servidores públicos durante las elecciones, derivados de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas, así como recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.”

El Presidente de México, tiene una presencia central con evidente relevancia y contundencia, por el hecho de su encargo y también porque mantiene una estrecha y diaria comunicación con la gente.

Debo señalar que consciente de esto, pero sobre todo en estricto apego a los principios rectores del servicio público que lo guían, el Presidente de México, en sus distintas acciones comunicativas, en especial en las *mañaneras*, ha marcado una ruta o línea de respeto que debe regir el actuar del servicio público, pues ha sido enfático al llamarles a tener conducta intachable, honesta, honrada y no usar recursos públicos.⁵⁸

Incluso, en otros asuntos de esta Sala Especializada,⁵⁹ tuvimos propaganda de campaña donde se utilizó la imagen del Presidente de México y se deslindó enfáticamente, con la manifestación expresa en cuanto a que no les dio permiso o autorización para ese uso indebido.

Situación similar se dio en este procedimiento, pues durante la investigación el Consejero Jurídico de la Presidencia, dijo que en ningún momento el Presidente autorizó la inclusión de su nombre en las dos versiones de la carta en cuestión,

⁵⁷ Criterio adoptado durante la 97 Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia (2013), CDL-AD (2013)033. Consultable en: <https://bit.ly/2uPtigr>.

⁵⁸ Algunas notas periodísticas que dan cuenta de esto: <https://www.proceso.com.mx/595958/para-el-servicio-publico-se-necesita-99-de-honestidad-y-1-de-capacidad-dice-amlo>, <https://www.proceso.com.mx/602030/lopez-obrador-refrenda-llamado-a-no-mezclar-servicio-publico-y-proselitismo>.

⁵⁹ SRE-PSC-35/2019, SRE-PSD-17/2019, SRE-PSL-5/2019 y SRE-PSL-6/2019.



además que tampoco forma parte de la imagen institucional del Gobierno de la República, aunado a que en la carta tampoco obra su rúbrica o firma autógrafa.

Lo anterior muestra que el propio titular del ejecutivo federal ha realizado manifestaciones para respetar el uso de su nombre e imagen, que es un recurso público.

Recordemos que las personas del servicio público tienen un **deber de cuidado**, vigilancia y protección de los principios que establece el 134 constitucional, como parte de esta obligación está cuidar los recursos humanos bajo su responsabilidad; deber que no acató el Titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS, pues precisamente no cuidó el nombre e imagen del Presidente de la República y con ello realizó una propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Bajo esa lógica, también debemos recordar que nos encontramos en una situación excepcional y extraordinaria derivada de la emergencia sanitaria, que dio lugar a la suspensión temporal de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, -donde se elegirán diputaciones y ayuntamientos, respectivamente-; y, esa circunstancia debió ser advertida al diseñar las dos versiones de la carta, porque esta “pausa” no equivale a inexistencia de los procesos electorales, de ahí que el **deber de cuidado** era exponencial a fin de blindarlos al máximo y no exponer a la ciudadanía de esas entidades federativas que recibieron la propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Es decir, la actual inactividad en las etapas de preparación de la elección no frena la circulación de información que recibe la ciudadanía; por tanto, lo que se difunda debe observar en todo momento, los principios que prevé el artículo 134 constitucional.

Por tanto, puedo concluir que la inclusión del nombre y/o cargo del Presidente en las cartas versiones 1 y 2 no encuentra justificación alguna; y, como mencioné en líneas anteriores, el conjunto de elementos que las integran, me permiten razonar que estamos en presencia de **propaganda gubernamental**



con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el punto 7.1.2 del Manual de Organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones, lo procedente es dar vista al Titular de Unidad de Comunicación Social del IMSS, como superior jerárquico por el actuar del Titular de la Coordinación Técnica de Difusión, quién, como se acreditó, fue el responsable de elaborar las cartas en sus versiones 1 y 2 que resultaron ilegales.

Versión 3:

Los parámetros de ilegalidad de las versiones 1 y 2 me permiten calificar de otra forma la versión 3. Esta es propaganda gubernamental virtual legal, ya que refleja el trabajo o coordinación del IMSS y Secretaría de Economía, como parte del Gobierno Federal, sin alusión individual de algún servidor público, en redacción y firma; por tanto, es una comunicación razonable con la ciudadanía beneficiada que la descargó y permite un margen de comprensión que es un crédito otorgado por la Secretaría de Economía y el IMSS, como resultado de un trabajo coordinado.

➤ **DIFUSIÓN DE LA VERSIÓN 1 DE LA CARTA**

Ahora, estudiaré la dinámica del lanzamiento masivo del “*Crédito Solidario a la Palabra*” donde se incluyó la propaganda gubernamental que se calificó de ilegal (versión 1). Esto me lleva a ocuparme de la **mañanera del 23 de abril de 2020**.

Recordemos que los programas matutinos denominados *mañaneras* dieron inicio el 3 de diciembre de 2018 como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

Se da en voz del Presidente de México y/o de personas titulares de las dependencias gubernamentales; ordinariamente de lunes a viernes, aproximadamente de 7 a 10 de la mañana y se transmite en vivo en diferentes canales de comunicación.



Se trata de una acción comunicativa *-constitucional y convencional razonable-* que permite la libertad de expresión y el ejercicio periodístico, al tratarse de una especie de rueda de prensa⁶⁰ ya que las y los periodistas asisten con el fin de escuchar la agenda pública nacional y a la par, dirigir preguntas.

La implementación de este programa matutino se convirtió en la vía de comunicación institucional para dar a conocer: logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, u opiniones, lo que implica información de “interés público”.

Por tanto, las *mañaneras* tienen como característica esencial: la difusión de **propaganda gubernamental**⁶¹, cuya ruta de acción y difusión, en principio, es válida y razonable.

Precisamente en uno de estos ejercicios de comunicación habitual del Presidente de México (mañanera 23 de abril), en el contexto de la emergencia sanitaria, se dio a conocer el programa “*Crédito Solidario a la Palabra*” en voz del **Director General del IMSS**.

Por un tiempo aproximado de 11 minutos, el Director tomó el micrófono y dio a conocer las particularidades y mecanismos de este nuevo programa social que como ya sabemos tiene la finalidad de apoyar a las pequeñas empresas.

En su intervención, explicó “*los pasos a seguir*” para ingresar al portal virtual del IMSS “*Apoyos a patrones solidarios*”, y utilizó material visual (diapositivas) que se proyectaron en la pantalla del escenario durante todo el tiempo.

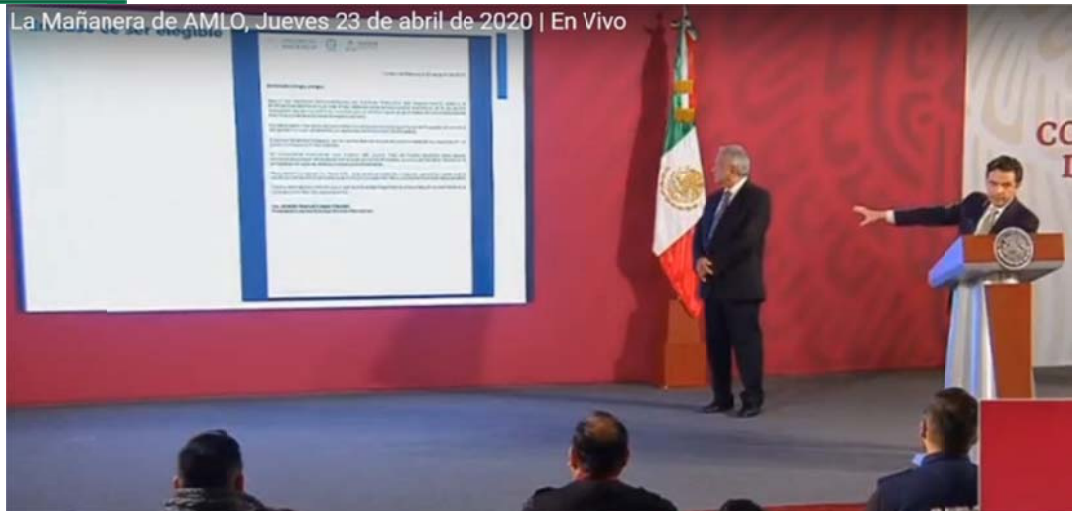
En dichas diapositivas, **se pudo observar con claridad y nitidez la versión 1 de la carta**, de la cual ya me pronuncié en líneas anteriores, así:

⁶⁰ El Diccionario de la Real Academia Española establece que la rueda de prensa es: *1. f. Reunión de periodistas en torno a una figura pública para escuchar sus declaraciones y dirigirle preguntas*. Consultable en <https://dle.rae.es/?id=WnjSans>

⁶¹ Véase el SRE-PSC-70/2019.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



El tiempo en pantalla fue de 40 segundos⁶². Este lapso fue suficiente para leerla y/o advertir los elementos gráficos o logotipos de identificación del Gobierno de México, IMSS, 2020 Leona Vicario, fecha, a quién se dirige y la firma: “Lic. Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La visualización de la “carta” es clara y perceptible, no es incidental y/o secundaria como lo afirma la posición mayoritaria; en contraste con esta postura, en mi opinión, la manera en la que se proyectó y permaneció, con la propia dinámica que se dio en el escenario, brindó la posibilidad de entenderla y fue factible generarse una impresión clara y precisa de su contenido íntegro.

En su defensa, el Director del IMSS indicó que su participación en la *mañanera* fue para garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir información y agregó que él no elaboró la presentación y/o diapositiva donde se visualizó la “carta”.

Consideró que la intervención del Director del IMSS, en la *mañanera* fue un ejercicio de rendición de cuentas y acercamiento con la ciudadanía, que es razonable y encuentra lógica en esta dinámica de comunicación ordinaria presidida por el Presidente de México; incluso, puedo decir que fue oportuna al tratarse de la comunicación oficial sobre las acciones del gobierno para apoyar a las pequeñas empresas frente al desafío económico que genera la situación sanitaria del país. Es decir, en principio, es difusión de propaganda gubernamental razonable.

⁶² La carta fue visible durante 1 minuto con 10 segundos, y por espacio de 40 segundos esta se vio, en primer plano con claridad y nitidez.



Sin embargo, durante 40 segundos⁶³ de los 11 minutos que duró su participación se incrustó un acto que nació ilegal (“carta” versión 1), porque ya tiene esa calificación. Esta ilegalidad se trasladó a la presentación (diapositivas); en específico, lo relevante es que se desplazó a los espacios donde se difundió de manera nítida y clara, perceptible para la audiencia presente en la mañana y la que tuvo acceso a ella por los medios radiales, televisivos y electrónicos.

Este actuar rebasó los límites del artículo 134 Constitucional, porque visibilizar de manera clara y nítida una carta ilegal puso en riesgo otro principio constitucional: se expuso a la ciudadanía a propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

De ahí que el Director del IMSS tenga un grado de responsabilidad, pues en mi opinión no cuidó adecuadamente la presentación del Crédito Solidario a la Palabra.

No ignoro que en su defensa dijo que él no realizó el material (diapositivas) que transmitió en la *mañana*, y que lo hizo un área del IMSS diversa (sin decir cuál); circunstancia que es entendible y lógica en la distribución y delegación propia de su despacho, pues no se espera que él confeccione los contenidos de sus presentaciones, pero como servidor público que debe ajustar su actuar a todos los principios del servicio público, debió desplegar un deber especial: **el de cuidado**.

Sí, tener la precaución de blindar que esa proyección estuviera dentro de los márgenes del artículo 134 constitucional; en específico que no contuviera propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada ni uso indebido de recursos públicos; es decir, el **deber de cuidado** implicaba su revisión previa, sobre todo si se toma en consideración que es un programa en vivo y por ello la exposición a la ciudadanía es inmediata.

Esto, porque en este tipo de presencia del servicio público, por su propia dinámica (en vivo) se puede correr el riesgo de hacer o difundir actos que pueden resultar ilegales; en el caso quizá no se le puede atribuir la elaboración

⁶³ El total de tiempo que estuvo la carta 1 fue 1:10 minutos.



de la carta ilegal y tampoco realizar la presentación que se proyectó pero sí es responsable de su difusión pues en ese momento la hizo propia.

Situación de riesgo latente, debo reiterar, porque esa difusión se dio en un programa que se transmite en vivo, el cual, por la manera en que se desarrolla, tal comunicación llegó de manera inmediata a la ciudadanía, por eso, en esta ocasión, si bien la mañanera y su participación fue razonable, incluyó y se vio claramente propaganda gubernamental previamente calificada como ilegal.

Resulta pertinente y orientador acudir al concepto de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁴, sobre lo que debe entenderse por “riesgo”:

“... el aumento del riesgo se configura normalmente como una situación en la que la ocurrencia de un evento hace más probable la ocurrencia de otro, de modo que el riesgo de que se produzca este segundo evento aumenta cuando se produce el primero...”.

De ahí la importancia de aplicar medidas previas y/o protocolos de actuación por parte del servicio público que participa en las *mañaneras* y difunde información gubernamental; porque, como se acreditó en este caso, el riesgo se volvió real y se transmitió un acto ilegal.

Desde mi punto de vista, el objetivo es blindar y asegurar que la información que llegue a la ciudadanía se encuentre dentro de los márgenes constitucionales permitidos, puesto que el servicio público tiene ese deber de frente a la ciudadanía.

Por esta razón es que el Director General del IMSS, en la medida que apunté, fue responsable de la falta a su **deber de cuidado** respecto del material de apoyo que utilizó para comunicarse con la ciudadanía.

Sirve de apoyo, por el criterio que informa y en lo aplicable, la Tesis: **“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE ACTUALIZA, AUN ANTE LA INEXISTENCIA DE ALGUNA DISPOSICIÓN QUE ESPECIFIQUE, EN FORMA DE CATÁLOGO, TODAS LAS CONDUCTAS REPROCHABLES”**. De acuerdo con los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de tipicidad, aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, exige que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes

⁶⁴ Expuesto en el amparo directo en revisión 2618/2013, de 23 de octubre de 2013. Así como en la tesis 1a. CVIII/2014 (10a.), de rubro: **“DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS”**. No es de responsabilidad administrativa pero es un concepto genérico.



se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores, al realizar el proceso de adecuación de la actuación a la norma, conozcan su alcance y significado, lo que, además de brindar seguridad jurídica al servidor público sobre los actos u omisiones que tiene prohibido realizar, en atención al puesto, cargo o comisión que desarrolle, impide a la autoridad sancionadora incurrir en arbitrariedad, al no ser quien define el comportamiento ilícito que se recrimina. No obstante, es innecesario que la conducta reprochable se encuentre detallada, en forma de catálogo, en una norma u ordenamiento legal, en tanto que el comportamiento negativo de los servidores públicos también puede derivar del incumplimiento de las funciones propias e inherentes al servicio encomendado, por lo cual, aunque el derecho administrativo sancionador, al igual que el derecho penal se rige, entre otros, por los principios de exacta aplicación de la ley y de tipicidad, eso no significa que la inexistencia de un dispositivo normativo que especifique cuáles son todas las actividades que a aquéllos corresponden y en qué casos, de no cumplirlas, incurren en responsabilidad administrativa, sea motivo suficiente para estimar que ésta no se actualiza, sobre todo si se tiene presente que muchas de esas funciones o comportamientos que la sociedad espera y demanda de los servidores públicos se hallan implícitas en el cargo que desarrollan; de ahí que no requieran mayor descripción.⁶⁵

Para este asunto destaco de esta tesis una posición de lógica jurídica sobre la visión del servicio público que guía mi función jurisdiccional, en cuanto a que las conductas reprochables de las y los servidores públicos no necesariamente tienen que estar detalladas, en forma de catálogo, en una norma u ordenamiento legal, puesto que también pueden derivarse de otras connaturales al propio servicio público encomendado, como el caso en análisis.

En este caso, cumplir los principios del artículo 134 párrafos 7 y 8 de la Constitución, en específico, el **deber de cuidado** del Director del IMSS, implicaba cuidar todos los actos de difusión o proyección de la propaganda gubernamental, aun cuando la confección de la versión de la carta y la presentación no fueran de su autoría.

Esta visión que expongo, me parece, puede abonar a dotar de contenido y certeza los principios del servicio público, para generar actitud de conciencia, cuidado, responsabilidad, prudencia, neutralidad y mesura de las y los servidores públicos, con el propósito de proporcionar criterios e imponer límites de actuación, siempre acorde al marco normativo que regula su actuación.

En consecuencia, derivado del nivel de participación que para mí tuvo lugar, en términos del artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 267 de la Ley del Seguro Social, procedería dar vista al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como superior jerárquico del Director General del IMSS.

⁶⁵ Tesis: I.1o.A.224 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist>



➤ **DIFUSIÓN DE LA VERSIÓN 1 DE LA CARTA EN REDES SOCIALES**

La investigación reveló la existencia de 3 publicaciones⁶⁶, donde el propio 23 de abril, más tarde, se difundió la *mañanera* de manera íntegra, en las redes sociales de:

- Facebook y Twitter del Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador.
- Facebook del Director del IMSS, Zoé Robledo Aburto.

Las consideraciones que recién expuse las puedo aplicar para esta difusión virtual pues también en estas cuentas, se puede ver con igual claridad y nitidez la versión 1 de la carta y, no obstante, la propaganda gubernamental difundida por el Director del IMSS fue en principio, razonable, se trasladó un acto que nació y se calificó como ilegal, que no debía proyectarse, pues se expuso a la ciudadanía a propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos también en estos espacios virtuales.

Me parece importante reiterar que la ilegalidad de esa parte de la difusión de la *mañanera* y que se replicó en estas cuentas virtuales, obedece a la calificación previa de ilegalidad que se hizo de la versión 1 de la carta, posicionamiento que comparto con la mayoría, pero en donde tenemos una visión y apreciación jurisdiccional distinta es la manera de valorarla cuando se proyectó, por eso, estimar y acompañar la sentencia en cuanto a establecer la legalidad de la difusión equivale, para mí, a variar el valor probatorio y alcance que ya se le dio a esta carta en su versión 1.

En cuanto a la responsabilidad, empezaré por decir que las cuentas en redes sociales, por la lógica de su confección y la titularidad evidente, me llevan a afirmar, en principio, que quiénes aparecen y reconocen como suyas, publicaron los contenidos que en una parte son ilegales, pero en este caso hay un matiz esencial que, por este motivo y en esta parte, los releva de responsabilidad: se atribuyó y hubo reconocimiento de otras personas sobre su manejo y administración.

En cuanto a las cuentas Facebook y Twitter del Presidente de la República, el Consejero Jurídico informó que es la Directora General de Comunicación Digital, Martha Jessica Ramirez González, quien las administra directamente;

⁶⁶ Las cuales fueron certificadas por la autoridad instructora mediante acta circunstanciada de 30 de abril.



funcionaria pública que lo reconoció al comparecer a la audiencia y asumió que directamente hizo las publicaciones del 23 de abril, por eso, en la medida acorde a su leve participación, es responsable por la falta al **deber de cuidar** los principios rectores del servicio público por no revisar, advertir y alertar que había propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada del Presidente de México y que se le usó de manera indebida.

La misma consideración de responsabilidad debo hacer respecto a las publicaciones en redes sociales del Director general del IMSS, puesto que quien asumió y reconoció las publicaciones fue el Titular de la División de Análisis y Medios Alternativos, Jonathan Orosco Peralta; servidor público que comparte esta facultad con la Jefa de División PHAE del IMSS Ariana Renee Bon Hodoyan; sin embargo en respuesta al emplazamiento fue enfático al relevarla de toda participación pues señaló expresamente que esa funcionaria *“en esta ocasión no participó en lo absoluto”*.

A propósito de calificar como una leve la responsabilidad de quienes manejan y administran las redes sociales que se analizan, es oportuno decir que al ser parte de una estructura jerárquica, seguramente actúan sin amplio margen de maniobra y decisión, pero ello no les releva absolutamente de responsabilidad, puesto que al ser parte del servicio público deben cumplir con todos los principios rectores, entre ellos, el de profesionalismo y **deber cuidado**, de tal manera que al advertir que había un contenido ilegal, pudieron señalarlo, al menos, y llevar a cabo todas las medidas para eliminarlo.

En esta cadena de responsabilidades compartidas desde que se gestó la carta (versión 1), su difusión en la mañana de 23 de abril y electrónica en las cuentas descritas no puedo dejar de lado a las personas del servicio público con mayor jerarquía, encargadas de la dirección, vigilancia y supervisión en sus áreas; en específico al Coordinador General de Comunicación y Vocería del Presidente.

El Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, dice que el Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República le corresponde dirigir la estrategia de comunicación social y administrar sus plataformas oficiales.



En el artículo 31, fracciones IX y X, del reglamento dice: *Dirigir la estrategia de comunicación social de la Oficina de la Presidencia, así como administrar sus plataformas oficiales; Informar a la opinión pública y a los medios de comunicación acerca de los asuntos que sean competencia del Presidente y de la Oficina de la Presidencia, así como difundir sus objetivos, programas y acciones.*

Ahora bien, la misma lógica encuentro respecto al manejo de las redes sociales del Director General del IMSS; en específico la responsabilidad también recae en el titular de la Unidad de Comunicación Social de ese instituto, como superior jerárquico, porque es el encargado de coordinar el manejo y flujo de información institucional a través de redes sociales.

Conforme al Manual de Organización de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones (punto 8.1.2), corresponde al Titular de la Unidad de Comunicación Social, *coordinar el monitoreo de la información institucional que se difunde en radio, televisión, redes sociales y otros medios de comunicación, así como la compilación, análisis y síntesis de dicha información.*

La responsabilidad debe compartirse entre las personas del servicio público antes descritas, porque existe un nexo, vínculo o enlace entre ellas que permite considerarlas como una sola –aunque guarden autonomía al interior de la relación-; es decir, el ejercicio de las funciones de quienes hicieron materialmente las publicaciones en las cuentas del Presidente de México y del Director del IMSS, está sujeto a la vigilancia y supervisión de sus superiores jerárquicos.

La mayoría de los actos administrativos se desenvuelven con la participación de diversas personas del servicio público que acorde a sus facultades y atribuciones, participan en las distintas fases y hay otras servidoras o servidores que por su nivel de jerarquía, también comparten la responsabilidad; por ello, cuando se cometen irregularidades también deben responder.⁶⁷

⁶⁷ Esta postura que fue parte de mi voto particular en la sentencia del SRE-PSC-22/2019, temática que fue materia de análisis en el SUP-REP-37/2019 porque en los agravios se hizo valer, sentencia donde la Sala Superior estimó que el superior jerárquico también puede ser responsable.



Por tanto, la responsabilidad debe distribuirse tomando en cuenta, en todo momento, el grado de participación y funciones.

Por esa lógica de compartir responsabilidades, acorde al artículo 457 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto al Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, procedería dar vista al Presidente de la República porque es su superior jerárquico y, también al Órgano Interno de Control de la Oficina de la Presidencia de la República, dependiente de la Secretaría de la Función Pública.

En el caso de la responsabilidad del titular de la Unidad de Comunicación Social del IMSS, la vista es al propio Director General del IMSS y al Titular de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones del mismo instituto, como su superior jerárquico.

Lo sucedido en este asunto y la manera en que se dieron los actos que detonaron en la violación del artículo 134, párrafo 7 y 8 de la Constitución invita a hacer algunas reflexiones.

La competencia de esta Sala Especializada en materia de responsabilidad de las personas del servicio público es definir las hipótesis de infracción, la responsabilidad y dar vista a las superioridades jerárquicas para las sanciones correspondientes.

No obstante, hay ocasiones que la trascendencia conlleva también advertir que los impactos causados a la ciudadanía deben repararse.

En este caso, una justicia social restaurativa me lleva a ir más allá, por ello, además de las vistas se tendrían que reparar los efectos de los actos administrativos ilegales.

Con esta directriz, sería oportuno y eficaz solicitar al Director General del IMSS y al Titular de la Unidad de Comunicación Social del IMSS, girar las instrucciones para que se sustituyan las versiones 1 y 2 de las cartas (105,549), pues la recibieron las y los beneficiarios del Crédito Solidario a la Palabra, con todo lo que ello implica y que expliqué antes.



En cuanto a la difusión de la mañanera del 23 de abril, en los distintos portales oficiales que se encuentre, también procedería solicitarle al Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República y al Titular de Unidad de Comunicación Social del IMSS que lleven a cabo acciones a fin de difuminar, eliminar o sustituir el minuto con diez segundos donde se incrustó la versión 1 de la carta pues es propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada del Presidente de México y se le usó como recurso público, en forma indebida.

Me parece también relevante señalar que la dinámica de las mañaneras, debe blindarse, de cara a evitar al máximo que la ciudadanía se vea expuesta a recibir propaganda gubernamental que rebase los límites constitucionales; por ello, sería prudente y adecuado desplegar facultades reglamentarias, lineamientos, protocolos de actuación para que se limite cualquier riesgo que pudiera traducirse en inobservancia del artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución.

Por esto, **mi voto particular.**

Voto Particular de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello. Este documento es una representación gráfica autorizada, con firma electrónica certificada; es válido, porque así lo dicen los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020.