

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-169/2009

**ACTOR: INSTITUTO DEL FONDO
NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIOS: JUAN MARCOS
DÁVILA RANGEL Y ALEJANDRA
DÍAZ GARCÍA**

México, Distrito Federal, a veintinueve de julio de dos mil nueve.

VISTOS para resolver los autos del expediente SUP-RAP-169/2009, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, contra la resolución de primero de junio de dos mil nueve, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/CG/116/2009 y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes.

De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Conocimiento del hecho presuntamente infractor. El veintisiete de mayo de dos mil nueve, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tuvo conocimiento del hecho que presuntamente constituye una infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por la publicación en la edición del periódico *Reforma*, de esa misma fecha, de una inserción intitulada ***“2008... Grandes logros en lo humano y en lo financiero”***.

2. Procedimiento especial sancionador. En la misma fecha, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó formar el expediente registrado con la clave SCG/PE/CG/116/2009, e iniciar, de oficio, un procedimiento especial sancionador en contra del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por supuestas infracciones a la Constitución General de la República, así como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Audiencia de pruebas y alegatos. El treinta de mayo del año en curso, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos, durante la cual el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores admitió que ordenó la publicación objeto de la denuncia, ofreció pruebas y alegó lo que a su derecho convino, según se advierte en el acta levantada para tal efecto.

4. Resolución. En sesión extraordinaria de primero de junio de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó resolución en el procedimiento especial sancionador, identificada con la clave CG260/2009, cuyos puntos resolutivos son:

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en términos de lo dispuesto en el considerando **QUINTO** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Dese vista a la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo señalado en el considerando **SEXTO** del presente fallo.

TERCERO.- Notifíquese en términos de ley la presente Resolución.

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

Dicha resolución le fue notificada al Instituto apelante el diez de junio siguiente, tal como consta en la cédula de notificación contenida en el cuaderno accesorio único del expediente del medio de impugnación que ahora se resuelve.

SEGUNDO. *Recurso de apelación.*

El trece de junio de dos mil nueve, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por conducto de su apoderado Marco Antonio Zazueta Félix, interpuso el presente recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución precisada en el punto cuatro anterior.

TERCERO. *Remisión, trámite y sustanciación del expediente.*

1. Trámite y remisión del expediente. Mediante oficio SCG/1546/2009, de dieciocho de junio de dos mil nueve, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la misma fecha, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el cual obran la demanda, el informe circunstanciado y las constancias del procedimiento especial sancionador, entre otros documentos.

2. Tercero interesado. Durante la tramitación respectiva no compareció tercero interesado alguno, según consta en la razón de retiro de la cédula de publicidad por estrados del medio de impugnación, de diecisiete de junio de dos mil nueve.

3. Recepción y turno a Ponencia. Recibidas en esta Sala Superior las constancias respectivas, por acuerdo de dieciocho de junio de dos mil nueve, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente SUP-RAP-169/2009, y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En cumplimiento a este proveído, mediante oficio TEPJF-SGA-2122/09 de esa misma fecha, el Secretario General de

Acuerdos de esta Sala Superior puso el expediente a disposición del Magistrado Instructor.

4. Radicación. Mediante proveído de diecinueve de junio de dos mil nueve, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación en la Ponencia a su cargo.

5. Admisión. Por acuerdo de veinticuatro de junio del mismo año, el Magistrado Electoral encargado de la instrucción admitió la demanda.

6. Requerimiento. Mediante auto de treinta de junio del año en curso, el Magistrado Instructor requirió al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por conducto de su Director General, distinta documentación necesaria para la resolución de este medio de impugnación.

7. Cumplimiento. Por escrito presentado el tres de julio siguiente, Marco Vinicio Zazueta Angulo, en su carácter de apoderado del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, manifestó que el Manual de Operación de la Subdirección General de Control Interno Operativo y Excelencia en el Servicio de ese instituto, no existía, y entregó copia certificada del acta de la Asamblea General del citado órgano celebrada el veintiocho de abril de dos mil nueve.

Mediante proveído de seis de julio de este año, se tuvo por cumplido el requerimiento formulado y por hechas las anteriores manifestaciones para los efectos legales conducentes.

8. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veintiocho de julio de dos mil nueve, ante la inexistencia de trámite alguno por realizar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1; 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por una persona moral, en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la cual se declaró fundado el procedimiento sancionador seguido en su contra.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedencia.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 42, párrafo 1, y 45, párrafo

1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1. Oportunidad. El recurso fue promovido oportunamente, toda vez que la resolución recurrida fue notificada al instituto recurrente el diez de junio de dos mil nueve, en tanto que el escrito de demanda se presentó el día trece siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre del actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; se identifican la resolución impugnada y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas, y se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente.

3. Legitimación y personería. El presente recurso es interpuesto por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es decir, por una persona jurídica, a través de Marco Antonio Zazueta Félix, quien acredita ser su apoderado, mediante el poder contenido en la escritura pública treinta y seis mil quinientos seis, de nueve de mayo de dos mil siete, otorgada ante la fe del Notario Público ochenta y seis del Distrito Federal. Tal circunstancia, además, es reconocida por el

Consejo General del Instituto Federal Electoral en el informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación, pues la resolución reclamada le fue adversa, porque en ella se estableció que transgredió la normatividad federal electoral, esto es, declaró fundado el procedimiento especial sancionador instaurado en su contra y, además, se determinó darle vista a la Auditoría Superior de la Federación, de ahí que, la providencia que en su caso se dicte en este recurso de apelación es idónea para privar de efectos a la resolución controvertida.

5. Definitividad. La resolución impugnada es un acto definitivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, toda vez que en su contra no procede el recurso de revisión previsto en el artículo 35, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ni algún otro medio de defensa por virtud del cual dicha resolución pueda ser modificada, revocada o anulada.

TERCERO. Estudio de fondo.

Antes de iniciar el examen de los planteamientos formulados por el recurrente, esta Sala Superior considera que en la litis trabada por las partes en el presente recurso de apelación se deja intocada la circunstancia de que el veintisiete de mayo de dos mil nueve, en el periódico Reforma, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ordenó la

publicación de la inserción cuyo título es: “2008... *Grandes logros en lo humano y en lo financiero*”, por consiguiente, ante la ausencia de motivos de inconformidad sobre la existencia o comprobación de ese hecho, debe estimarse como no controvertido.

De la lectura integral del escrito de demanda se advierte que el impugnante plantea, en esencia, los siguientes conceptos de agravio.

1. Naturaleza jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para efectos electorales.

El Instituto actor considera que el Consejo General del Instituto Federal Electoral estimó, de manera incorrecta, que dicho Instituto es un ente público de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El recurrente formula los siguientes argumentos:

a) En su concepto, la naturaleza jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se advierte en el artículo 2 de su propia ley, el cual establece que es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio.

b) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dicho Instituto no es un ente público, en tanto que no es parte del gobierno central; de los poderes federales, estatales o municipales, y tampoco del Distrito Federal.

c) La autoridad responsable omitió realizar una interpretación sistemática y funcional del artículo 41 de la Constitución General de la República, y del artículo 2 del mencionado código federal electoral, ya que la prohibición de realizar propaganda gubernamental en campañas electorales, es para aquellos entes públicos que utilizan recursos públicos.

d) Respecto de que el Instituto actor cuenta con patrimonio propio, el actor aduce que su patrimonio no se integra con recursos públicos, pues a partir de su constitución éste no ha recibido recursos públicos para su sostenimiento, administración o fines legales. A efecto de comprobar lo anterior, el apelante presentó como prueba, copia simple del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, del que afirma, no se advierte que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores reciba fondos presupuestales.

Además, el impugnante sostiene que en el artículo 5 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se dispone que las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.

Finalmente, en este mismo tópico, el demandante expone que el artículo 16 de la citada ley establece que del 0.55% del Fondo Nacional de la Vivienda, se pagan gastos de administración, operación y vigilancia, por tanto, a su juicio, es una evidencia de que no se manejan recursos públicos, ya que es dinero propio de los trabajadores.

e) El enjuiciante plantea que la circunstancia de que la Asamblea General del multicitado Instituto, esté conformada en parte, por representantes del Gobierno Federal, ello no es suficiente para que se le otorgue al multicitado Instituto el carácter de ente público; además, de que los referidos representantes no actúan en el ejercicio de una función pública respecto al Instituto, y estos tienen igualdad de condiciones que los representantes de los demás sectores.

f) Por último, el actor manifiesta que su carácter de organismo fiscal autónomo, solamente tiene como propósito facilitar la recaudación de las aportaciones de seguridad social a cargo de los patrones, sin que dicha situación se extienda al ámbito electoral para considerarlo como ente público.

Los anteriores planteamientos son **infundados**.

El Instituto actor parte de la base inexacta de que no debe ser considerado como ente público, para efectos de ser sujeto de un procedimiento sancionador ante el Instituto Federal Electoral, pues su naturaleza jurídica especial lo cataloga como un órgano de servicio social.

En primer término, cabe tener en consideración el contenido de las disposiciones jurídicas atinentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, que son del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

III. [...]

Apartado C. [...]

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 2.

1. [...]

2. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Artículo 347.

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

[...]

Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Artículo 3. Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres niveles de gobierno, lleve a cabo fuera del periodo comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

La lectura integral de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, que fueron transcritos en párrafos anteriores, permite llegar a este órgano jurisdiccional a la definición sobre la normativa aplicable en materia de propaganda gubernamental o institucional, cuando se difunda durante un periodo específico de los procesos electorales federales:

SUP-RAP-169/2009

i) Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.

ii) Dicha prohibición se refiere a la propaganda gubernamental que ordenen difundir los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, cualquier otro ente público.

iii) Las únicas excepciones a la difusión de propaganda gubernamental, durante el periodo del proceso electoral antes mencionado, consisten en que la propaganda se refiera a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

iv) Se considera propaganda institucional la que es emitida por los poderes públicos, órganos de gobierno en los tres niveles de gobierno, órganos autónomos y cualquier ente público, siempre y cuando se difunda fuera del periodo de campañas federales y hasta que concluya la jornada electoral.

v) La propaganda institucional debe tener un fin informativo, educativo o de orientación social, y su contenido debe limitarse a identificar el nombre de la institución u órgano que la ordene transmitir, sin incluir frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

Sobre el tema concreto de la propaganda gubernamental, que para efectos de la decisión que se adoptará en este fallo, es la que se atribuye al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su presunta calidad de ente público, esta Sala Superior ha definido en tesis de jurisprudencia, lo siguiente:

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL¹. De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe de abstenerse de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Por lo que hace a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral, salvo en los casos previstos expresamente en el artículo 41, base III, apartado C, in fine, de la Carta Magna. Estimar lo contrario, implicaría que la difusión de propaganda gubernamental pudiese constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

Recurso de apelación. SUP-RAP-75/2009 y acumulado.—
Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—
Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal

¹ Jurisprudencia 11/2009, pendiente su publicación. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de junio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede, con la reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera, y la declaró formalmente obligatoria.

SUP-RAP-169/2009

Electoral.—8 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos, con la reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-145/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Armando Cruz Espinosa.

Recurso de apelación. SUP-RAP-159/2009.—Actor: Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Armando Cruz Espinosa y Enrique Figueroa Ávila.

Estas premisas normativas sirven de base para establecer que la difusión de propaganda gubernamental está prohibida a nivel incluso Constitucional, cuando el proceso electoral federal se encuentre en la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, siempre que su contenido sea de carácter electoral, es decir, se dirija a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, pues el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, órganos de cualquier nivel de gobierno y cualesquiera entes públicos, observen una conducta imparcial en las elecciones.

Precisamente, la expresión o concepto “ente público” es lo que ha sido objetado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como atribuible a éste, para que el Consejo General responsable lo incluyera en el catálogo de personas que pueden ser sujetos de un procedimiento

administrativo sancionador electoral por la difusión de propaganda gubernamental en los términos ya descritos.

En los distintos ordenamientos que integran el sistema electoral federal, no se advierte una descripción o caracterización de aquello que debe entenderse como ente público, de ahí que sea necesario acudir a la normativa que rige a la materia administrativa, a la doctrina especializada en esa materia, así como a las disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para determinar si le asiste la razón al impugnante.

La doctrina jurídica nacional especializada en derecho administrativo, si bien no hace una descripción concreta sobre lo que debe entenderse como ente público, contiene determinadas directrices y bases que sirven como orientación a este órgano jurisdiccional especializado en materia electoral.

En la obra, *Nuevo Derecho Administrativo*, Sergio Valls Hernández y Carlos Matute Morales, sobre la discusión de cuándo se está frente a un ente estatal, opinan lo siguiente:

Si el ente es creado específicamente por una ley, generalmente su carácter será público y excepcionalmente podrá ser privado. Es de tomarse en cuenta que este carácter se refuerza si el ente persigue un fin de utilidad general y, así también, preferentemente que detente potestades públicas.

Otro dato que debe tenerse en cuenta es el grado de control del Estado sobre el ente, pues si éste es muy intenso –si el Estado designa a los funcionarios directivos de la entidad, si tiene facultades de autorización de sus actos o de intervención– puede afirmarse que se trata de una entidad pública.

Por lo que se refiere a determinar si un ente es o no estatal, el criterio definitorio de esta calidad radica en que el capital de la entidad pertenezca parcialmente al Estado. Un elemento que siempre debe considerarse es el régimen jurídico preponderantemente aplicable, pues si éste es de Derecho público, total o parcialmente, éste será el elemento definitorio.²

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana³, respecto de las voces “órgano de autoridad” y “órganos del Estado”, se define lo siguiente:

Órgano de Autoridad.

[...] El mérito de la delimitación del contenido del concepto corresponde al maestro Gabino Fraga, que distingue los órganos de autoridad y los órganos de carácter auxiliar, atendiendo a la naturaleza de las facultades que le son atribuidas.

De esta suerte y siguiendo al autor mencionado, el órgano de autoridad es el órgano de la administración, cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten a la esfera de los particulares, y la de imponer a éstos sus determinaciones, lo cual significa que el órgano de autoridad se distingue porque está investido de facultades de decisión y ejecución; en tanto que el órgano auxiliar posee facultades que lo autorizan únicamente a llevar a cabo todas las funciones de preparación técnica y materia de los asuntos que las primeras deben decidir.

[...]

Órganos del Estado. Son los entes sociales con estructura jurídica y competencia determinada, a los que se les confía la ejecución de la actividad estatal.

Los órganos del Estado son los encargados de las funciones estatales; a través de ellos se manifiesta la voluntad estatal. Los entes colectivos, para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos. Dichos órganos de representación y administración varían

² VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, ed. Porrúa, 2003, página 527.

³ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo V, México, IJ-UNAM, ed. Porrúa, 2004, páginas 376-378, y 391-392, comentarios de Olga Hernández Espíndola y Francisco Javier Osornio Correa, respectivamente.

mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades. De acuerdo con la ciencia política y el derecho constitucional, en el Estado soberano los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango son los llamados poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial: a funciones diversas corresponden órganos distintos.

[...]

Tanto la doctrina como la legislación nacional coinciden en definir a los entes públicos como toda persona de derecho público, esto es, sujeta a uno o varios ordenamientos jurídicos, que además es creada por un acto del legislador, es decir, por una ley, que realizan funciones o actividades del Estado, con facultades de decisión y ejecución que pueden llegar a afectar unilateralmente a los particulares.

En este punto, se considera necesario dar lectura a lo dispuesto en el artículo 123, Apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el contenido de los artículos 5o. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; 2, 3, 4, 5, 22 y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mismos que en la parte conducente establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123.

A. [...]

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que

permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Artículo 5o.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Artículo 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina 'Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores', con domicilio en la Ciudad de México.

Artículo 3.- El Instituto tiene por objeto:

- I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

Artículo 4.- El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.

Artículo 5.- El patrimonio del Instituto se integra:

I.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

II.- Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;

III.- Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;

IV.- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y

V.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.

Artículo 7o.- La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados:

Quince por el Ejecutivo Federal,

Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y

Quince por las organizaciones nacionales patronales.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

Artículo 22.- El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la

República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Artículo 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el Artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para:

I.-Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular su actualización y recargos que se generen, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.

Las facultades del Instituto para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extinguen en el término de cinco años no sujeto a interrupción contado a partir de la fecha en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo señalado en este párrafo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o se entable juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La prescripción de los créditos fiscales correspondientes se sujetará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

II.- Recibir en sus oficinas o a través de las entidades receptoras, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo.

Las entidades receptoras son aquellas autorizadas por los institutos de seguridad social para recibir el pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previsto en la Ley del Seguro Social, de aportaciones y descuentos de vivienda al Fondo Nacional de la Vivienda y de aportaciones voluntarias.

El Instituto deberá abonar a la subcuenta de vivienda del trabajador el importe de las aportaciones recibidas conforme a este artículo, así como los intereses determinados de conformidad a lo previsto en el artículo 39, que correspondan al

período de omisión del patrón. En caso de que no se realice el abono dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo, los intereses se calcularán hasta la fecha en que éste se acredite en la subcuenta de vivienda del trabajador;

III.-Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación;

IV.- Resolver en los casos en que así proceda, los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones;

V.-Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas a su servicio, así como la que permita establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que al efecto el Instituto señale, el monto de las aportaciones omitidas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto, indistintamente, sancionarán aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, origine la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Previa solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las autoridades fiscales locales, en los términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, indistintamente y conforme a las disposiciones legales aplicables, están facultados para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Para estos efectos, podrán ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones y requerir la exhibición de los libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.

VI. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, para lo cual podrá aplicar los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través

de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;

VII. Ordenar y practicar, en los casos de sustitución patronal, las investigaciones correspondientes así como emitir los dictámenes respectivos;

VIII. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias respectivas;

IX. Hacer efectivas las garantías del interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, incluyendo fianza, en los términos del Código Fiscal de la Federación;

X. Conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso, de conformidad a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias, y

XI. Las demás previstas en la Ley.

La primera nota característica fundamental de los entes públicos, se satisface respecto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pues, como se advierte de la transcripción anterior, dicho órgano fue creado a partir de una orden explícita contenida en el segundo párrafo de la fracción XII del Apartado A del artículo 123 constitucional, para que el legislador federal procediera a expedir una ley específica que constituyera a ese órgano, y regulara sus atribuciones para la administración de los recursos del fondo nacional de la vivienda.

Ello se concretó con la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de abril de mil novecientos setenta y dos.

Incluso, el legislador federal, en un ordenamiento distinto, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, identificando al Instituto apelante, precisa que órganos similares a éste se regirán por sus leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia; sin embargo, respecto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a la ley específica que los rige, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la citada ley de entidades paraestatales.

Por otra parte, el Instituto apelante lleva a cabo una importante función estatal, porque la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le encarga la administración de los recursos del fondo nacional de la vivienda, que integrado por las aportaciones patronales para constituir depósitos a favor de sus trabajadores, permite la configuración de un sistema de financiamiento para que éstos, por medio de créditos de bajo costo, adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

La distintiva antes citada no es de una entidad menor, en cuanto a categorizar al Instituto demandante como un ente público, toda vez que, como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar la naturaleza de los organismos públicos descentralizados, definió que al realizar estos una actividad prioritaria o estratégica, para la prestación de un servicio público o social, son entidades que ejecutan actos reputados como fines propios del Estado o como fines atinentes a intereses públicos, por lo que es válido,

jurídicamente, calificarlos como “personas jurídicas públicas”, dado que comparten las facultades y funciones de órganos estatales, lo que es razón suficiente para justificar por qué la ley les otorga atribuciones de órganos de autoridad.

Lo anterior, se advierte en la tesis aislada de rubro: **“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO DEBEN CONFUNDIRSE CON LAS PERSONAS ESTATALES”**⁴, que si bien no es aplicable exactamente a la naturaleza jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sirve como criterio orientador a esta Sala Superior.

Asimismo, el Instituto actor tiene una categorización especial dada por el legislador federal, pues se le define como “un organismo de servicio social”, lo cual, sin duda, lo aleja de los elementos que identifican a una persona de derecho privado, cuyos intereses son particulares y no guardan relación con un servicio que se presta para beneficio de la sociedad en general. La circunstancia de que el Instituto actor cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios no lo aleja de ser considerado como un ente público, dado que esa situación legal también es compartida por otros órganos autónomos del Estado mexicano, cuya definición como personas de derecho público no está en duda, baste citar los ejemplos del Instituto Federal Electoral, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como todos los órganos de la

⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XV, febrero de dos mil dos, materia administrativa, tesis: 2a. CCXXVI/2001, página 72.

administración descentralizada, que también, por ley, gozan de las características mencionadas.

Un elemento más que abona a la inclusión del Instituto apelante como ente público, es que por virtud de la ley que lo regula, está obligado a que sus actividades se efectúen dentro de una política estatal de vivienda y desarrollo urbano.

Lo anterior se desarrolla claramente en la Ley de Vivienda, pues el referido Instituto forma parte del Sistema Nacional de Vivienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14, fracción III, por lo que para cumplir a cabalidad ese objetivo, la ley posibilita su coordinación con otros órganos públicos y de los sectores social y privado.

Bajo estas disposiciones constitucionales y legales, es claro advertir que el Instituto recurrente lleva a cabo una función o actividad estatal que es la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, y a través de éste, los trabajadores acceden a un derecho constitucional de adquirir en propiedad vivienda higiénica y cómoda.

Uno más de los aspectos por los que se llega al convencimiento de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sí es un ente público, lo constituye el hecho de que, en la legislación que lo rige, se prevé que su Asamblea General, órgano de dirección supremo, está integrada, entre otros, por quince miembros del Ejecutivo Federal.

Este tópico es relevante para subrayar el carácter de ese Instituto como persona de derecho público, ya que un tercio del total de los integrantes de la referida asamblea provienen de una designación efectuada por el titular de la administración pública federal. Ante tal circunstancia, es correcto estimar que el interés público incide directamente en la definición de programas y políticas del Fondo Nacional de la Vivienda, así como en el sistema de financiamiento a los trabajadores que opera el Instituto impugnante.

Cercano a esta nota definitoria, se encuentra que el Director General del multicitado Instituto es nombrado a propuesta del Presidente de la República, por la Asamblea General, donde ya se dijo, participan sujetos designados por un órgano estatal. Lo anterior permite visualizar, aún más, que la parte operativa y ejecutiva es dirigida por una persona que el Ejecutivo de la Unión ha considerado con un perfil idóneo para manejar un órgano de servicio social, lo cual es característico de una persona de derecho público, pues quien encabeza la referida Institución ha sido designado con la participación relevante de los órganos públicos.

En otro aspecto, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores realiza la mencionada función estatal con facultades de decisión y ejecución que de forma unilateral pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados, dado que en el párrafo segundo del artículo 30 de la ley que lo regula, se le denomina como organismo fiscal autónomo.

Entre las notas distintivas que determinó el legislador federal, en este punto particular, cabe destacar las siguientes:

- a. El Instituto apelante determina la cuantía de las aportaciones patronales y los descuentos omitidos por las empresas obligadas, asimismo, calcula los recargos y actualizaciones correspondientes a esas omisiones.
- b. Relacionado con lo anterior, el aquí impugnante puede ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los empleadores, así como requerirles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones en materia habitacional. Concretamente, en la fracción VI del artículo 30 de la ley citada, se le dota del “ejercicio de facultades de comprobación... como autoridad”.
- c. Puede plantearse un recurso administrativo denominado “de inconformidad” para impugnar sus determinaciones como organismo fiscal autónomo, o bien, directamente es viable acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículos 52 a 54 de la Ley del INFONAVIT).
- d. Está facultado para recibir en sus propias oficinas o a través de terceros, los pagos relacionados con las aportaciones patronales y los descuentos a los trabajadores.
- e. El Instituto recurrente puede llevar a cabo, por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación.
- f. Tiene la atribución de resolver los recursos previstos en el ordenamiento citado en la letra anterior, sobre el

procedimiento administrativo de ejecución, o respecto de solicitudes de prescripción y caducidad formuladas por los patrones.

- g. Una característica más se refiere a la posibilidad de sancionar los incumplimientos a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, acerca del pago de aportaciones y el entero de los descuentos citados en párrafos anteriores.
- h. Por último, en funciones de organismo fiscal autónomo, el Instituto actor puede ordenar investigaciones en casos de sustitución patronal; revisar dictámenes emitidos por contadores públicos; hacer efectivas garantías del interés fiscal ofrecidas a su favor, así como conocer y resolver sobre solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso.

Así, al manejar y determinar como entidad fiscal autónoma todos los aspectos relacionados con ingresos que la ley cataloga como contribuciones, específicamente, como aportaciones de seguridad social, en términos de lo dispuesto por el artículo 2o., fracción II, del Código Fiscal de la Federación, participa de las características propias de una relación jurídica tributaria, de ahí que, desde esta óptica, reúna otro de los requisitos para ser considerado como un ente público, esto es, que sus facultades de decisión y ejecución tengan el alcance de afectar la esfera jurídica de los particulares, concretamente, de las empresas o patrones.

Ello se considera así, pues siguiendo lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer jurisprudencia⁵ respecto del carácter de contribuciones de los capitales constitutivos que administra el Instituto Mexicano del Seguro Social, las atribuciones del Instituto apelante como órgano fiscal autónomo le dan el carácter de ente público, pues:

a) El sujeto activo de la relación jurídica tributaria es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propio diversos a los del Estado, fue creado por éste y realiza una función que al Estado compete: la del servicio social sobre la base de un sistema de financiamiento que otorgue crédito barato y suficiente a los trabajadores, para adquirir vivienda;

b) La aportación al Fondo Nacional de la Vivienda es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en el supuesto legal; es decir, ni los patrones ni los trabajadores pueden elegir no estar integrados a ese fondo;

c) El origen de esa obligación se encuentra en un acto formal y materialmente legislativo, previsto en la Constitución y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;

⁵ La citada tesis de jurisprudencia tiene como rubro: SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, tomo I, materia constitucional, tesis 482, página 555.

d) El Instituto que tiene a su cargo la operación de ese fondo tiene facultades legales de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que derivan de aquella, así como para, en su caso, determinar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones atinentes, mediante un procedimiento de ejecución, que inclusive puede llegar a imponer sanciones;

e) Los recursos que, por virtud de las aportaciones patronales, ingresan al Fondo Nacional de la Vivienda son para satisfacer una necesidad colectiva, atribuida por el Estado a las empresas de otorgar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Tales recursos quedan comprendidos dentro del principio de destino del gasto público, lo que deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad, ha pasado a un ente de carácter público, creado por el Estado mexicano.

Además, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las aportaciones patronales si bien forman parte del patrimonio de los trabajadores y no del Instituto apelante, están incluidas dentro del principio tributario de destino al gasto público, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, porque con tales aportaciones se obtiene un beneficio directo y universal para la clase trabajadora, que implica el acercamiento a las condiciones de bienestar deseados para la población general, lo cual tiene sustento en la fracción XIII del Apartado A del artículo 123 constitucional, que es la norma específica que regula las aportaciones de seguridad social, destinadas al servicio público de previsión social, cuya

administración a cargo del Instituto creado *ex profeso*, permite el otorgamiento de un sistema de financiamiento barato para la adquisición de habitaciones, en los términos expuestos por la ley fundamental.

La jurisprudencia mencionada en el párrafo anterior se identifica con el rubro: **INFONAVIT. LOS ARTÍCULOS 5o. Y 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL INFONAVIT, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, NO VIOLAN EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO⁶.**

Por último, esta Sala Superior acude al procedimiento de creación de normas, es decir, a las exposiciones de motivos de las iniciativas del Ejecutivo de la Unión, enviadas a la Cámara de Diputados, para reformar el artículo 123, Apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para expedir la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el veinticuatro de diciembre de mil novecientos setenta y uno, y el veintiocho de marzo de mil novecientos setenta y dos, respectivamente, con el objeto de precisar cuál fue la intención del Poder Reformador de la Constitución y del Poder Legislativo Federal, en aquellos momentos, para constituir un órgano con una naturaleza especial denominada “servicio social”, y si éste encuadra en las características de un órgano de derecho público con funciones estatales:

⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, tesis P.J. 100/98, página 199.

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la fracción XII del Apartado A del artículo 123 constitucional

[...] El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

[...]

Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen.

Dicha Ley reglamentaria regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolverse, en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En particular, lo que supone la coordinación, el financiamiento de los programas de construcción y su justa distribución entre las clases laborantes.

[...]

Finalmente, se habrá encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplíe automáticamente la distribución de los beneficios de la riqueza y creado una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir.

Exposición de motivos de la iniciativa para expedir la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

[...] El texto de la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional en vigor, prescribe que el organismo cuya creación se propone esté integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

Con anterioridad a la reforma constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse, por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración.

Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social que, de ser creado por la Ley del Congreso de la Unión, quedará tipificado como organismo fiscal autónomo.

Por otra parte, si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero patronal corresponde inicialmente a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las instituciones correspondientes.

Las instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del artículo 123 Constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las instituciones del derecho social, particularmente las relacionadas con el trabajo.

[...]

La organización tripartita de las instituciones de derecho social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado, igualmente, su capacidad para relacionar, con

auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propuso que en la reforma a la fracción XII del apartado A de artículo 123 de la Constitución se estipulase que el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda estuviese integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones; proposición que fue aprobada por ese H. Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

[...]

El Instituto que se pretende crear tiene, sin duda alguna, características novedosas. Aunque en la formulación del proyecto se tomaron en cuenta diversas experiencias institucionales, se estimó asimismo que tanto el origen constitucional del organismo, como las necesidades específicas a las que habrá de hacer frente, obligaban a dotarlo de normas, en muchos casos originales.

[...]

De ahí la importancia que tiene, en la constitución de este organismo, la intervención del poder público para conjugar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos de la actividad administrativa y de la vida nacional.

De lo expuesto se advierte, con claridad, que las distintas razones que originaron la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no pueden calificarse sino como prioritarias para el Estado mexicano, pues están relacionadas con la implementación de mecanismos de financiamiento para la adquisición en propiedad, por parte de los trabajadores, de vivienda con las características previstas en el texto constitucional, esto es, cómoda e higiénica, lo cual se traduce en el cumplimiento, por parte del Estado, de una garantía social prevista en la Constitución desde el año mil novecientos diecisiete.

Ambas exposiciones de motivos determinan que es de utilidad social, la creación del organismo encargado de la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, por lo que es indispensable que los poderes públicos concurren en su constitución y posterior integración que se califica como tripartita. Así, se definió que formarían parte de la Asamblea General representantes del Gobierno Federal designados por el Presidente de la República.

Se dice también que esa forma de integración de las instituciones de seguridad social, debe ser coordinada por el gobierno, para que la administración pública esté al tanto de los derechos de los beneficiarios.

Asimismo, el objeto de la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores no tuvo un alcance limitado temporalmente, sino que se definió como un órgano de carácter permanente y perdurable, pues se consideró como una institución de gran importancia frente a la demanda de vivienda que existía hace décadas y la que, en ese momento, se estimó como creciente a lo largo del tiempo.

Como se advierte, en las exposiciones de motivos antes reseñadas existe un propósito explícito de que los poderes públicos participen activamente en la creación y desarrollo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pues los objetivos que persigue son tutelados por el interés público, de ahí su concepción como órgano de servicio social.

SUP-RAP-169/2009

Por estas razones, el Instituto apelante no debe ser considerado como un órgano ajeno al carácter de “ente público” que en la materia electoral, prevén los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal; 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A manera de conclusión, siguiendo lo expuesto en líneas que anteceden, sobre los elementos descriptivos de lo que es un ente público, tanto en la legislación como en la doctrina nacional, para los efectos previstos en tales disposiciones jurídicas, ente público es toda persona de derecho público, plenamente identificable, establecida por un mandato constitucional, legislación específica o decreto, que determina sus objetivos, ámbito de acción y limitantes, cuya existencia es permanente o indefinida.

Como ya se consideró, estas características particulares, más las otras que han sido expuestas en esta parte considerativa que se construyeron por parte de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son atribuibles al Instituto recurrente, pues sin lugar a dudas se trata de un órgano creado por el legislador federal, en virtud de un concreto mandato constitucional; cuya duración temporal no fue establecida en la ley, al contrario se le calificó como permanente; integrado, en parte, por miembros designados por el titular de la administración pública federal; sus objetivos y atribuciones son funciones encomendada al Estado mexicano, pues lleva a cabo un servicio de seguridad social que es

considerado tanto en la constitución como en distintas leyes como de prioridad nacional. Además, como organismo fiscal autónomo, sus facultades de decisión y ejecución lo ubican en una esfera de afectación a los intereses de los particulares.

Por lo expuesto, es patente que no le asiste la razón al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que su constitución y naturaleza jurídica lo identifican plenamente como un ente público para los efectos de la normativa electoral, por tanto, las consideraciones contenidas en el considerando cuarto de la resolución controvertida, sobre este tema particular, son jurídicamente correctas, en el sentido de que, el referido Instituto sí puede estar sujeto a las resultas de un procedimiento administrativo sancionador electoral.

2. Indebida estimación del desplegado como propaganda gubernamental.

El Instituto recurrente aduce que, como no es un ente público, el contenido del desplegado publicado en el periódico Reforma que es materia de la impugnación, no violenta la equidad en la contienda electoral como lo afirma el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El actor sostiene que el análisis realizado por la autoridad electoral federal es ilegal, pues afirma que el balance general publicado reviste el carácter de propaganda gubernamental, por haber sido emitido por un ente público, donde exalta los logros obtenidos y las gestiones realizadas durante el año dos mil

ocho y difundido durante el periodo de campaña electoral federal, y que, por tanto, esa propaganda no se ubica dentro de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General de la República.

Al respecto, el Instituto recurrente alega que la autoridad administrativa electoral omitió la aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que establece la posibilidad de publicar el balance general de la Institución dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, lo cual la propia autoridad responsable reconoce como una obligación del enjuiciante, y no obstante ello, arribó a la conclusión de que dicha información infringe la normativa electoral.

A juicio del impugnante, la responsable comete un error de apreciación cuando llega a la conclusión de que las frases difundidas en el balance general publicado que aluden a que: *“tuvo grandes logros en lo humano y en lo financiero, y se informa de la colocación del Instituto en lugares destacados entre las empresas para trabajar en México”*, tienen por objeto enaltecer su imagen ante la ciudadanía, y que violentan las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Además, el Instituto apelante considera que los dispositivos en los cuales la responsable funda su actuación, no se refieren a las condiciones de equidad que debían prevalecer en la contienda electoral, tal y como lo prevé el artículo 134 de la Constitución federal.

Se considera **infundado** el agravio esgrimido por el Instituto actor relativo a que el contenido del desplegado materia de la impugnación, no transgrede el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que, en su concepto, no reviste el carácter de propaganda gubernamental.

Contrariamente a lo sostenido por el apelante, como ha quedado precisado en el estudio del agravio identificado con el número 1 (uno), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un ente público, cuya naturaleza jurídica no lo exceptúa de la prohibición contenida en el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo preceptuado en los artículos 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disposiciones que fueron transcritas al inicio de esta parte considerativa.

De dichos preceptos se advierte, en resumen, lo siguiente:

- Está prohibida la difusión de propaganda gubernamental por cualquier medio de comunicación social.
- Dicha prohibición se circunscribe:
 - al tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral inclusive y
 - a la propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

- Se prevén como casos de excepción a dicha prohibición, la propaganda gubernamental relativa a servicios educativos, de salud, así como la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, la autoridad responsable se dio a la tarea de definir, lo que se entiende por propaganda institucional al reglamentar, entre otros artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 347, párrafo 1, inciso b).

En este sentido, el artículo 3 de dicho reglamento prevé que la propaganda institucional es aquella que cumpla con los siguientes presupuestos normativos:

- La propaganda debe tener carácter informativo, educativo o de orientación social;
- Dicha propaganda debe ser emitida por cualquiera de los poderes públicos de los tres niveles de gobierno, de las dependencias y entidades de la administración pública, los órganos autónomos y cualquier ente público;
- El contenido de la propaganda debe limitarse a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión que pueda ser catalogada como propaganda política y,
- La propaganda debe llevarse a cabo fuera de los periodos previstos para las campañas electorales y hasta la jornada

electoral.

En este contexto, es preciso señalar que el periodo destinado para el desarrollo de las campañas electorales federales transcurrió del tres de mayo al primero de julio de dos mil nueve y la jornada electoral se llevó a cabo el cinco de julio siguiente. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 237, párrafo 3, y 259, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El desplegado difundido por el Instituto actor publicado en el periódico Reforma, el veintisiete de mayo de dos mil nueve, el cual constituye la materia de impugnación en el presente recurso de apelación es el siguiente:

2008... Grandes logros en lo humano y en lo financiero



El Infonavit, entre las mejores empresas para trabajar en México

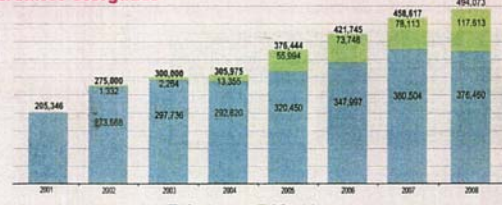
El Infonavit se colocó nuevamente como una de las mejores empresas para trabajar en México, de acuerdo con la firma internacional Great Place to Work. En esta ocasión, se ubicó en el lugar 14, escalando tres lugares con respecto a 2007. Adicionalmente ocupó las siguientes posiciones:

- 1º lugar como empresa del sector público
- 2º lugar como empresa mexicana
- 3º lugar como empresa del sector financiero
- 4º lugar como empresa con más de 2 mil 501 colaboradores



Resultados operativos

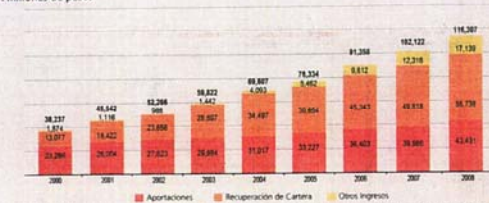
Créditos otorgados



- Se originaron 494 mil 73 créditos hipotecarios, lo que significó un avance de 98.8% respecto a la meta de crédito establecida (500 mil créditos).
- Los créditos otorgados de 1972 a diciembre de 2008 suman 4 millones 990 mil 98.
- Se observó un incremento de 7.7% en la originación.
- Se formalizaron 313 mil 8 créditos dirigidos a trabajadores con ingresos de menos de 4 salarios mínimos, esto es el 63.4% de la originación total y un aumento de dos puntos porcentuales respecto a 2007.
- 101 mil 367 trabajadores con ingresos bajos se beneficiaron del programa de subsidio federal "Esta es tu casa", lo que representó un incremento de 33.6% con relación al año anterior.
- La derrama económica a nivel nacional, considerando los recursos canalizados por las instituciones participantes en los programas de cofinanciamiento y el programa de subsidios, ascendió a 152 mil 440 millones de pesos.
- Los productos en coparticipación con entidades financieras mostraron un avance de 121.3% respecto a la meta, es decir un crecimiento de 50.4% con relación al cierre de 2007.

Ingresos totales

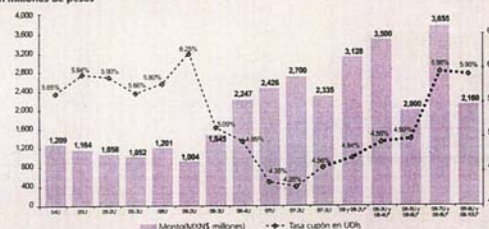
En millones de pesos



Durante 2008 se observaron ingresos totales por 116.3 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de 13.9% respecto al año anterior.

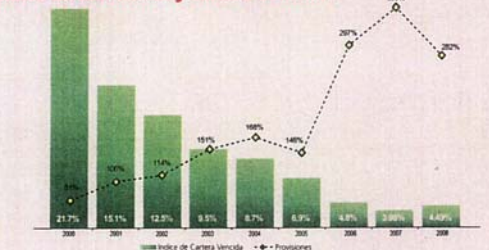
Ingresos por emisión de Cedevis

En millones de pesos



- A pesar de las condiciones en los mercados, se realizaron cinco emisiones de Cedevis que generaron ingresos adicionales por 14 mil 443 millones de pesos, 47% más con relación a 2007.
- Al cierre del año, el Infonavit se ubicó como el emisor más grande de certificados respaldados por hipotecas en México, con el 35% del mercado.
- Desde la primera emisión de Cedevis, en marzo de 2004, el Infonavit ha recaudado 35 mil 473 millones de pesos en 18 colocaciones; estos fondos se han utilizado para otorgar más de 200 mil créditos hipotecarios.

Índice de morosidad y cartera vencida



- El índice de morosidad, medido en número de créditos y bajo el criterio de 91 días, se ubicó en 4.49%.
- El nivel de cobertura de cartera vencida alcanzó 282% al mes de diciembre de 2008.

Resultados financieros

Estado de resultados

En millones de pesos

	2008	2007	Var. %
Margen financiero	27,644	22,537	22.7
Estimación preventiva para riesgos crediticios	-22,188	-17,312	28.2
Comisiones y tarifas cobradas (pagadas)	878	494	77.7
Gastos de administración, operación y vigilancia	-4,899	-4,422	10.8
Resultados de la operación	1,435	1,287	11.5
Otros productos (gastos)	5,093	2,377	114.3
Resultado neto	6,528	3,664	78.2

- Resultado neto de 6 mil 528 millones de pesos en 2008, 78.2% superior al de 2007.
- Margen financiero de 27 mil 644 millones de pesos a diciembre de 2008, 22.7% mayor al de diciembre de 2007.
- Rendimiento nominal otorgado a la subcuenta de vivienda en 2008 de 7.12%, 3 puntos porcentuales (pp) por encima del incremento al salario mínimo de 2008.
- Gasto de administración, operación y vigilancia de 4 mil 899 millones de pesos al cierre de 2008, 3.4% menor al presupuestado.

Balace general 31 de diciembre de 2008 y 2007

(Miles de pesos mexicanos)

Activo	2008	2007	Pasivo y Patrimonio	2008	2007
Disponibilidades	1,218,884	1,190,777	Resolución de aportaciones a favor de los trabajadores a corto plazo		
Inversiones en valores	2,367,747	2,095,073	Fondo de ahorro	1,360,847	1,362,017
Cartera de crédito a la vivienda vigente	830,863,228	655,087,770	Deducción adicional del fondo de ahorro	739,721	258,365
Morosa	23,845,261	14,798,218	Sistema de ahorro para el retiro	5,332,261	4,587,869
En venta	154,739,078	107,086,088	Nacional Financiera, SNC	5,653,499	5,128,990
Cartera de crédito a la vivienda vencida	31,630,406	25,292,072	Cuentas por pagar	7,853,119	2,819,721
Morosa	585,769,482	532,178,160	Acreedores diversos	499,259	493,761
Reserva horizontal	40,736	51,237	Comisiones y aportaciones por aplicar	10,872,475	17,877,168
Bienes adjudicados	2,822,373	1,451,948	Provisiones para obligaciones diversas	6,697,812	5,996,587
Reservas devaluación	11,873,152	5,968,235	Aportaciones a favor de los trabajadores a largo plazo		
Otros activos, neto	1,134,055	1,687,461	Fondo de Ahorro	7,156,858	7,267,382
			Deducción adicional del fondo de ahorro	2,715,858	2,378,895
			Sistema de ahorro para el retiro	437,706,612	394,142,818
				448,328,528	403,818,808
			Crédito diferido y otros anticipados	4,767,359	2,581,573
			Total pasivo	484,748,071	439,144,766
			Patrimonio		
			Patrimonio contributivo	366,827	366,827
			Patrimonio no contributivo	54,509,557	54,509,557
			Reservas de patrimonio	10,875,380	10,875,380
			Medios de pago en el momento del patrimonio	132,997,164	132,997,164
			Resultado de ejercicios anteriores	(25,398,127)	1,936,758
			Resultado neto	6,528,274	3,664,229
				17,892,520	174,539,747
			Total patrimonio	48,517,524	41,988,819
			Compras y contingencias		
			Evento subsecuente		
			Total pasivo y patrimonio	543,265,595	481,133,576

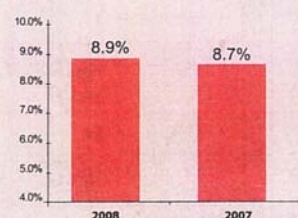
Cuentas de orden	2008	2007
Créditos comprometidos	4,538,774	5,006,134
Intereses cartera vencida	1,545,885	1,580,860
Cartera de créditos "Cedevis"	43,395,434	24,806,781
Créditos aplicados reservados al 100%	52,650,892	39,738,275
Créditos castigados autorizados por el H. Consejo de Administración	366,827	366,827
Cartera de créditos vendida	11,742,478	11,742,478
Cartera administrada Infonavit Total	5,303,994	454,291
Derechos Fiscales de cartera	454,291	
Aportaciones pendientes de pagar SAR	30,725,368	28,070,071

C.P. Víctor Manuel Barrón Solís, Director General; A.C. Ariel Cano Cuevas, Subdirector General de Planeación y Finanzas; C.P. José Lina Moreno, Contralor General; José Vicente Vargas Condo, Contador General.

El monto histórico de las aportaciones de patrimonio al 31 de diciembre de 2008 y 2007 asciende a \$20,086,436. El presente Balance General, se formuló de conformidad con las Disposiciones de carácter general en materia de contabilidad, aplicables al Instituto, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 56 de la Ley del Infonavit, de observancia general y obligatoria, aplicados de manera consistente, encarándolos reflejados las operaciones efectuadas por la Institución hasta la fecha arriba mencionada, las cuales se realizaron y valoraron con apego a normas prácticas y a las disposiciones legales y administrativas aplicables. El presente Balance General Comparativo fue aprobado por la H. Asamblea General del Instituto en su Sesión Ordinaria Número 96 celebrada el día 26 de abril del presente año, bajo la responsabilidad de los funcionarios que lo suscriben.

- Cobertura del 100% de la estimación preventiva requerida, al cierre de 2008 y 2007.
- Índice de cobertura de cartera vencida de 282.4% a diciembre de 2008.

Patrimonio/Activo total



- Razón de patrimonio / activos totales de 8.9% y de 8.7% a diciembre de 2008 y 2007, respectivamente.

En dicho desplegado se advierten los siguientes aspectos:

- En la parte superior izquierda consta que fue publicado en el periódico Reforma el miércoles veintisiete de mayo de dos mil nueve.
- Debajo, se aprecia el emblema del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sus siglas INFONAVIT y la leyenda “Lo logra contigo”.
- En la parte superior izquierda se observa la frase: “2008... Grandes logros en lo humano y en lo financiero”.
- En la parte media superior se aprecia la leyenda: “El Infonavit, entre las mejores empresas para trabajar en México” seguido de la proposición: “El Infonavit se colocó nuevamente como una de las mejores empresas para trabajar en México, de acuerdo con la firma internacional Great Place to Work. En esta ocasión, se ubicó en el lugar 14, escalando tres lugares con respecto a 2007. Adicionalmente ocupó las siguientes posiciones: 1° lugar como empresa en el sector público; 2° lugar como empresa mexicana; 3° lugar como empresa del sector financiero; 4° lugar como empresa con más de 2 mil 501 colaboradores”.
- Debajo de dichas frases se advierten diversas gráficas y cifras relativas a dos diferentes apartados: Resultados operativos, que se subdivide en: créditos otorgados, ingresos totales, ingresos por emisión de Cedevis, e índice de morosidad y cartera vencida. Resultados financieros, que se integra por: estado de resultados, balance general y patrimonio/activo total, todos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para el ejercicio anual.

De lo anterior es dable concluir que, contrariamente a lo aseverado por el actor, el desplegado materia de la impugnación sí es propaganda gubernamental, tal y como lo calificó la autoridad responsable, pues se ubica dentro de los supuestos previstos en los artículos constitucionales y legales antes precisados. Asimismo, de su contenido se advierte lo siguiente:

- Se trata de una inserción emitida por un ente público.
- Fue publicado en un periódico nacional, esto es, un medio de comunicación social, el periódico Reforma.
- Se advierten frases mediante las cuales se enaltece a la Institución al señalar logros obtenidos durante dos mil ocho; lo anterior, en contexto de la información dada a conocer en que constan resultados operativos y financieros del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la ley del propio Instituto.
- Fue publicado el veintisiete de mayo de dos mil nueve, es decir, dentro del periodo comprendido para el desarrollo de las campañas electorales para la elección de diputados al Congreso de la Unión, celebrada el pasado cinco de julio, cuyo periodo comprendió del tres de mayo al dos de julio del año en curso.

En consecuencia, toda vez que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un ente público, de conformidad con los argumentos y razones esgrimidas en el presente fallo al estudiar el agravio identificado con el número

1, el contenido del desplegado materia de la impugnación se considera propaganda gubernamental, ya que fue publicado en un medio de comunicación social dentro del período de campañas electorales, por lo que sí puede estimarse como aquella propaganda de la prevista en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Desde esta óptica, no le asiste la razón el Instituto actor, pues es correcto considerar como gubernamental a la propaganda publicada en el periódico Reforma.

Por otra parte, respecto del planteamiento expuesto por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, acerca de que no conculcó lo dispuesto por la Constitución General de la República y el código electoral federal, pues las frases utilizadas al inicio del desplegado no infringen el principio de equidad en la contienda electoral ni tuvieron por objeto exaltar sus logros frente a la ciudadanía, tal alegación debe analizarse en conjunto con el distinto agravio sobre la omisión de la autoridad administrativa electoral de aplicar el artículo 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta Sala Superior considera que, suplido el concepto de agravio en su deficiencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios

de Impugnación en Materia Electoral, debe declararse como **parcialmente fundado**, toda vez que, la autoridad responsable valoró, incorrectamente, que las frases utilizadas al inicio del desplegado materia de controversia, son violatorias de la normativa aplicable a la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales federales.

Los artículos 9o., 10, fracción II, y 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores son del tenor siguiente:

Artículo 9o. La Asamblea General deberá reunirse por los menos dos veces al año.

Artículo 10. La Asamblea General tendrá las atribuciones y facultades siguientes:

[...]

II. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros dictaminados por el auditor externo y aprobados por el Consejo de Administración que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la institución;

[...]

Artículo 21. El balance Anual del Instituto deberá publicarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea General, en el Diario Oficial de la Federación y en dos de los diarios de mayor circulación.

Sobre el particular, la responsable reconoció y valoró la obligación del recurrente; sin embargo, consideró que determinadas frases son violatorias de la ley electoral, al razonar en la resolución impugnada, lo siguiente:

[...]

En este orden de ideas, cabe mencionar que de conformidad con la normatividad que rige el actuar del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, éste se encuentra obligado a publicar su balance anual dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el mismo sea aprobado por su Asamblea General en el Diario Oficial de la Federación y en dos de los diarios de mayor circulación, que de acuerdo al dicho de la parte denunciada se celebró el día veintiocho de abril de dos mil nueve.

Al respecto, conviene reproducir el contenido de algunas normas que rigen la actuación del Instituto de mérito, que en la parte conducente establecen lo siguiente: (Se transcriben).

De los ordenamientos normativos antes expuestos, en términos generales se obtiene:

- Que la Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus acuerdos son obligatorios para todos los miembros.
- Que la Asamblea tendrá cada año dos sesiones ordinarias. La primera se celebrará dentro de los cuatro primeros meses del año y la segunda dentro de los tres últimos.
- Que en la primera sesión ordinaria que celebre la asamblea en cuestión comprenderá, por lo menos, el examen y aprobación de los estados financieros del Instituto que resulten de la operación en el último ejercicio.
- Que el balance anual del Instituto deberá publicarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea General, en el Diario Oficial de la Federación y en dos de los diarios de mayor circulación.

Ahora bien, este órgano resolutor estima que si bien la difusión del desplegado objeto del presente procedimiento se encuentra encaminada a dar a conocer el balance financiero anual del multireferido órgano público, en cumplimiento a las normas que rigen la materia habitacional social, lo cierto es que su publicación en un periodo restringido transgrede la normatividad federal electoral.

Lo anterior, en virtud de que en la parte inicial de dicho desplegado se observan las siguientes leyendas: ***“2008...Grandes logros en lo humano y en lo financiero”, “El Infonavit, entre las mejores empresas para trabajar en México”, “El infonavit se colocó nuevamente como una de las mejores empresas para trabajar en México, de acuerdo con la firma Internacional Great Place to Work. En esta ocasión, se ubicó en el lugar °14, escalando tres lugares***

con respecto a 2007. Adicionalmente ocupó las siguientes posiciones: 1° lugar como empresa del sector público; 2° lugar como empresa mexicana; 3° lugar como empresa del sector financiero; 4° lugar como empresa con más de 2 mil 501 colaboradores”.

Como se observa, a través de las frases empleadas en la parte inicial del consabido desplegado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores exalta los logros obtenidos y las gestiones realizadas durante el año de dos mil ocho con el objeto de enaltecer su imagen frente a la ciudadanía.

En este tenor, toda vez que el desplegado de mérito fue difundido durante el desarrollo de las campañas electorales federales, y su contenido (parte inicial del desplegado) no se ubica en las hipótesis de excepción que permiten la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de restricción, esto es, que se trate de campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, transgrede lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el artículo 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal y 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, los cuales a la letra establecen lo siguiente:

[...]

En tal virtud, si bien el desplegado de mérito contiene información relacionada con el balance financiero anual del multireferido órgano público, en cumplimiento a las normas que rigen la materia habitacional social, lo cierto es que en la parte inicial contiene elementos de promoción que no se ubican en las hipótesis de excepción previstas en la legislación electoral, esto es, que su contenido verse sobre temas relacionados con los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en los casos de emergencia, por lo que transgrede lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en los artículos 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal y 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

[...]

En ese tenor, se considera que dicha prohibición debe alcanzar a cualquier organismo gubernamental, porque de lo contrario

llegaríamos al absurdo de permitir que estos realizaran acciones de propaganda más que informativa durante el periodo de campaña, que dada su naturaleza y su vinculación con el gobierno que ostenta la presidencia de la república constituiría propaganda a favor del mismo.

Bajo esa lógica, la difusión de la propaganda que realizó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a través del desplegado de mérito, podría generar una violación al principio de equidad en la contienda, en virtud de haberse publicitado en el marco de las campañas electorales, lo que podría ser susceptible de incidir en el ánimo de elector.

En tal virtud, contrario a lo sostenido por el representante legal de la parte denunciada, el desplegado objeto del presente procedimiento administrativo sancionador si bien pudo ser emitido en cumplimiento a la normatividad aplicable a dicho instituto, lo cierto es que su contenido rebasó las características exigidas en dicha legislación limitadas a un informe financiero, al resaltar sus logros con el objeto de promocionar su imagen frente a la ciudadanía, por tanto, al haber sido difundida dentro de un periodo restringido por la normatividad electoral federal es susceptible de constituir una infracción al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...]

En efecto, el desplegado que motivó la instauración del presente procedimiento especial, en la parte inicial (***“2008...Grandes logros en lo humano y en lo financiero”, “El Infonavit, entre las mejores empresas para trabajar en México”***) tuvo como objeto resaltar diversas actividades implementadas durante el año dos mil ocho relacionadas con operaciones financieras, que a juicio del instituto de mérito, constituyeron logros importantes, lo anterior en virtud de que se utilizaron leyendas con el objeto de exaltar los logros obtenidos a fin de enaltecer su imagen frente a la ciudadanía.

En mérito de lo antes expuesto, lo procedente es declarar **fundado** el presente procedimiento especial sancionador, toda vez que el desplegado que le dio origen fue emitido por una entidad pública y contiene elementos de promoción que no se ubican en las hipótesis de excepción previstas en la legislación electoral, esto es, que su contenido versa sobre temas relacionados con los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, por lo que transgrede la normatividad federal electoral.

De la anterior transcripción se advierte que, contrariamente a lo aducido por el recurrente, la autoridad administrativa electoral sí reconoció que existe la obligación contenida en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de publicar el balance anual, tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en dos diarios de mayor circulación, de conformidad con lo dispuesto en el invocado artículo 21 de ese ordenamiento.

Lo anterior no implica, según lo expuesto por el Consejo General responsable, que el balance anual publicado por el recurrente incumpla con la normativa electoral, sino que las frases mediante las cuales se enaltecen los logros de la institución, que se observan en el inicio del desplegado, son los que la responsable interpretó como violatorias de los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política; 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del artículo 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, pues desde su punto de vista, destacan los logros obtenidos por la institución durante el año dos mil ocho, con el objeto de enaltecer su imagen frente a la ciudadanía.

Por tanto, no le asiste la razón al Instituto apelante en el tema relativo a la supuesta omisión de aplicación de lo establecido en el artículo 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pues, como ya se vio, la

autoridad responsable sí lo tomó en consideración, dado que reconoció, expresamente, la existencia de dicha obligación jurídica, incluso, para determinar que la difusión de la propaganda de mérito no implicaba, de suyo, una contravención a la ley electoral.

En otro aspecto, esta Sala Superior advierte, que la propaganda difundida por el Instituto apelante no es, en sí misma, conculcatoria de la prohibición contenida en la normativa electoral, sino que la materia de imputación al Instituto apelante, por la que se declaró fundado el procedimiento especial sancionador, se circunscribió a la utilización de las frases siguientes: *“2008...Grandes logros en lo humano y en lo financiero”, “El Infonavit, entre las mejores empresas para trabajar en México”, “El infonavit se colocó nuevamente como una de la mejores empresas para trabajar en México, de acuerdo con la firma Internacional Great Place to Work. En esta ocasión, se ubicó en el lugar 14°, escalando tres lugares con respecto a 2007. Adicionalmente ocupó las siguientes posiciones: 1° lugar como empresa del sector público; 2° lugar como empresa mexicana; 3° lugar como empresa del sector financiero; 4° lugar como empresa con más de 2 mil 501 colaboradores”.*

El concepto de agravio se considera **fundado**, en la parte atinente a que el órgano electoral responsable estimó, indebidamente, que las frases referidas tuvieron como objeto resaltar los logros del Instituto actor y enaltecer su imagen frente a la ciudadanía, por lo que éstas podrían generar una

violación al principio de equidad en la contienda, en virtud de haberse publicado en el marco de las campañas electorales.

En efecto, este órgano jurisdiccional considera que las frases ya mencionadas, deben ser analizadas en el contexto de que el desplegado fue publicado en acatamiento del artículo 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es decir, por una obligación legal, y no como consecuencia de una decisión voluntaria del Instituto actor.

Conforme con lo anterior, es que el veintisiete de mayo de dos mil nueve, en el periódico Reforma, el impugnante cumplió el mandato relativo a que debe publicarse el balance anual dentro de los treinta días posteriores a que se apruebe por la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo cual sucedió el veintiocho de abril de dos mil nueve, como consta en la copia certificada del acta de la sesión ordinaria número noventa y seis, de ese órgano, remitida a esta Sala Superior en cumplimiento al requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, documental a la que se otorga valor probatorio pleno, con fundamento en los artículos 14, párrafo 1, inciso a), y párrafo 4, y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues su autenticidad no ha sido objetada, al contrario, el hecho que se hace constar en ese documento fue admitido en la resolución reclamada.

En este caso, la situación descrita pone en entredicho la afirmación de la autoridad responsable, en el sentido de que

con la propaganda difundida por el Instituto apelante, podría violarse el principio de equidad en la contienda electoral, pues es principio general del derecho que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les ordene, y bajo un mandato legal expreso, el Instituto actor ordenó la publicación de referencia.

Los estados financieros y el balance anual a que se refieren los artículos 10, fracción II, y 21, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pueden ser definidos en términos de lo que la doctrina ha conceptuado como “balance anual”, “balance general” o “estados financieros”, en el derecho de las sociedades mercantiles, que es propiamente donde tiene su origen esta figura de la contabilidad en general.

Para el maestro Joaquín Rodríguez Rodríguez⁷, quien cita a Umberto Navarrini, el balance es “la representación periódica, esquemática y sumaria de los elementos activos y pasivos del patrimonio social resumidos comparativamente de manera que se pone en evidencia la situación de conjunto y el resultado beneficioso o desventajoso del ejercicio a que se refiere”.

En concepto del catedrático José Isauro López López⁸, el balance general “Se conoce también como estado de posición financiera, y es el documento que muestra la situación financiera que tiene una empresa a una fecha determinada,

⁷ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, tomo I, México, Porrúa, 22ª edición, 1996, página 158.

⁸ LÓPEZ LÓPEZ, José Isauro, *Diccionario Contable, Administrativo y Fiscal Edición 2004*, voz: Balance General, México, Thomson, 3ª edición, 2004, página 21.

mediante la exposición de sus bienes y derechos (activo) y sus deudas y obligaciones (pasivo)...”.

En general, se puede considerar que un balance anual es un estado, que muestra la situación financiera de la sociedad a la fecha de cierre del ejercicio, debidamente explicados y clasificados los cambios y los resultados de esa situación o estado financiero durante el ejercicio.

Así, la principal característica de un balance es que sirve como un modelo que intenta reflejar la realidad de una empresa, en un momento dado, traducida a dinero circulante.

Sin embargo, otro aspecto a resaltar es la finalidad de ese balance. Algunos tratadistas, entre los que se encuentra a William Chapman⁹, consideran que el balance como el informe que surge como producto del sistema de información social de la organización y cuyo objetivo es brindar información referida a la responsabilidad social asumida y ejercida por la sociedad.

Respecto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en términos del artículo 66, fracciones II y III, de la ley que rige a ese órgano; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió las “**DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE CONTABILIDAD, APLICABLES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el once de

⁹ CHAPMAN, William L., *El Desarrollo de la Contabilidad Social en América Latina*. V Conferencia de Facultades y Escuelas de Contaduría de América Latina. Trelew-Buenos Aires. Octubre de 1988.

mayo de dos mil siete. En tales disposiciones se lee, en lo que interesa, lo siguiente:

Artículo 2.- Los criterios de contabilidad citados en el artículo anterior, se encuentran divididos en las series y criterios que se indican a continuación:

[...]

Serie B.

Criterios relativos a los conceptos que integran los estados financieros

- B-1 Disponibilidades.
- B-2 Inversiones en valores.
- B-3 Cartera de crédito.
- B-4 Bienes adjudicados.
- B-5 Reserva territorial.
- B-6 Aportaciones a favor de los trabajadores.
- B-7 Administración de bienes.

Serie C.

Criterios aplicables a conceptos específicos

- C-1 Transferencia de activos financieros.
- C-2 Bursatilización.

Serie D.

Criterios relativos a los estados financieros básicos

- D-1 Balance general.
- D-2 Estado de resultados.
- D-3 Estado de variaciones en el patrimonio.
- D-4 Estado de cambios en la situación financiera.

De lo anterior transcrito se advierte, que el Instituto actor debe ajustarse, en conformidad con lo dispuesto en su propia ley, a determinados criterios de contabilidad en la exposición de sus estados financieros, que fueron emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Entre esos criterios cabe resaltar, entre otros: las disponibilidades, inversiones en valores, cartera de crédito, aportaciones a favor de los trabajadores, transferencia de activos financieros, estado de variaciones en el patrimonio y estado de cambios en la situación financiera.

Las disposiciones anteriores permiten llevar a continuación un examen del contexto en que las frases supuestamente contraventoras de la normativa electoral federal, se utilizaron en el desplegado que es materia de impugnación.

El análisis jurídico de la información contenida en el desplegado publicado el veintisiete de mayo de dos mil nueve, en el periódico Reforma, bajo las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia a que se refiere el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite advertir que el Instituto actor informa sobre su estado o situación financiera al cierre del ejercicio del año dos mil ocho.

En efecto, la información preponderante está dividida en dos tipos de resultados: operativos y financieros.

Respecto de los primeros, se mencionan los créditos que ha otorgado desde su creación hasta diciembre del año dos mil ocho, tanto con recursos del propio Instituto como los “cofinanciados”; los ingresos totales en millones de pesos, subdivididos en aportaciones, recuperación de cartera y otros ingresos; los ingresos por emisión de “cedevís”, así como el índice de morosidad y cartera vencida, con gráficas que exponen la evolución de cada concepto desde año dos mil o dos mil uno, al dos mil ocho.

En cuanto a los resultados financieros se destacan: el estado de resultados, que se divide en resultados de la operación y

resultado neto, con columnas comparativas entre el ejercicio dos mil siete y el ejercicio dos mil ocho; el balance general anual, comparando activos y pasivos entre los años citados; finalmente, se publica el patrimonio o activo total.

Estos elementos, relativos todos a la situación o estado financiero general del Instituto apelante, forman el contexto de la publicación por el que se pretende destacar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda, como servicio de seguridad social a los trabajadores, durante el ejercicio correspondiente al año dos mil ocho.

La circunstancia anotada es clarificadora del propósito de utilizar la expresión “logros” en la citada frase, pues el contexto de la información contenida en el desplegado de mérito hace resaltar los beneficios institucionales de la operación del Fondo Nacional de la Vivienda, destacando, sobre todo, el número total de créditos otorgados en el año próximo pasado, cuál es el porcentaje de morosidad y cartera vencida, así como el monto al cual ascienden los activos del Instituto apelante, y la cuantía de las coberturas acerca de los pasivos, para reflejar la administración de los recursos de ese fondo, los que ya han sido definidos como patrimonio de los trabajadores.

El resto de las frases que la autoridad responsable consideró conculcatorias de la normativa electoral, se refieren a un posicionamiento del Instituto apelante dentro de un supuesto estudio realizado por una persona moral (no se especifica si nacional o extranjera) como una de las mejores empresas para

laborar en nuestro país, aunque como ya se vio, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es una persona jurídica de derecho público, no una compañía o sociedad mercantil.

Lo anterior hace patente que la sola circunstancia de que el impugnante haya utilizado las frases mencionadas para difundir el mensaje de que había cumplido sus objetivos, durante el ejercicio dos mil ocho, como administrador del Fondo Nacional de la Vivienda, durante el año pasado, no permite concluir que exista violación a las reglas de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, pues tales frases analizadas en el contexto de la información contenida en el desplegado de mérito, tienen relación con la situación o estado financiero que guardó el Instituto apelante durante el citado ejercicio, por lo que no es correcto concluir que, analizadas de forma individual y no de manera contextual, se trate de frases que violan la normativa electoral federal.

Sin embargo, ello no excluye la circunstancia de que, al publicar el estado financiero de una institución, puede ser poco ortodoxa la inclusión de algunas expresiones que no sean estrictamente de índole financiero, aunque es claro que en el caso, como ya se dijo, el contexto en que se utilizaron las aludidas frases no puede desvirtuar la situación de que se trata del cumplimiento de una obligación legal prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En las relatadas condiciones, se llega a la convicción de que las frases contenidas en el inicio del desplegado objeto de impugnación, no son contraventoras de la normativa electoral, en materia de propaganda gubernamental que se difunda durante el periodo de campañas electorales federales, pues su contenido está inserto en un contexto de difusión de información que prevén los artículos 9o., 10, fracción II, y 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, relacionada con el estado o situación financiera de ese órgano durante un ejercicio anual concreto.

Consecuentemente, como la declaratoria de que es fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del apelante, tiene como sustento que las frases ya analizadas conculcan lo dispuesto en la Constitución federal, el código federal electoral, y el reglamento en materia de propaganda institucional, antes invocados, lo conducente es privar de efectos jurídicos a esa determinación de la autoridad responsable, por estar sustentada en una premisa inexacta, sin que ello implique que se revoque la resolución combatida, pues sólo da lugar a modificarla, en virtud de que otra parte del fallo reclamado, la relacionada con que el Instituto actor es un ente público para efectos de la materia electoral, debe seguir incólume, en términos de las consideraciones expuestas por esta Sala Superior al inicio de este considerando TERCERO.

Por otra parte, el Instituto recurrente aduce en su escrito de demanda que la responsable incurrió en un error, ya que no analizó el contenido integral del desplegado de referencia, pues

el Consejo General responsable aísla y saca de contexto la información que el balance general proporciona y lo compara con anteriores ejercicios anuales.

El anterior argumento es **inoperante**, toda vez que, como ya ha quedado precisado en los párrafos anteriores, el Consejo General responsable estimó en forma inexacta que las frases mencionadas transgreden la normativa federal electoral, dado que las mismas se refieren a información relacionada con las gráficas y cifras descritas en el desplegado, las cuales conforman los resultados operativos y financieros, así como el balance general de la Institución apelante durante el dos mil ocho, misma que constituye la información que, de conformidad con la ley que rige a ese Instituto, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y dos diarios de mayor circulación durante los treinta días siguientes a la fecha en que el estado financiero sea aprobado por la Asamblea General.

No pasa inadvertido que, la autoridad responsable, al valorar las probanzas ofrecidas por el apoderado del Instituto actor, consistentes en copias certificadas de distintos desplegados correspondientes a sus balances financieros de los años dos mil cinco, dos mil seis y dos mil siete, adujo que en ellas se aprecian diversas gráficas y cifras numéricas en las que se representa información alusiva a gastos administrativos, operativos y financieros, así como al balance general de dicho instituto, de cuyo análisis no se advirtió la existencia de algún mensaje o frase tendiente a resaltar su funcionamiento, o bien, a presentarse frente a la ciudadanía como una entidad que

funciona con eficiencia, sino por el contrario, la responsable concluyó que únicamente tuvieron como objeto difundir información relativa a actividades financieras de dicho organismo, en cumplimiento a su obligación prevista en el artículo 21 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En atención a esta descripción contenida en el fallo reclamado, el Consejo General responsable, al analizar los desplegados publicados en años anteriores, lo incluyó como un argumento adicional para reforzar su conclusión de que la propaganda publicada en el periódico Reforma, el veintisiete de mayo dos mil nueve, contenía frases que violaban las reglas sobre difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales federales; sin embargo, como esas estimaciones ya fueron privadas de efectos jurídicos por esta Sala Superior, al considerarlas como incorrectas en anteriores párrafos de esta parte considerativa, debe concluirse que el planteamiento que se analiza es inoperante.

Por último, en el agravio identificado con el número 2 (dos), el recurrente considera que los dispositivos en los cuales la responsable funda su actuación, no se refieren a las condiciones de equidad que debían prevalecer en la contienda electoral, toda vez que ese supuesto sólo está previsto en el artículo 134 de la Constitución General de la República.

La alegación es **infundada**, toda vez que el actor parte de una premisa incorrecta, al considerar que el principio de equidad

está contemplado únicamente en el artículo 134 constitucional, con lo cual, en su concepto, la responsable incurrió en una indebida fundamentación al sustentar su resolución en los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política; 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que de la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2; 237, párrafo 4; y 347, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de la propaganda gubernamental que realicen en medios de comunicación social los poderes públicos de los tres niveles de gobierno y, en general, todos los funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad.

Lo anterior se encuentra sustentado en la tesis de jurisprudencia de rubro: **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL**, citada en anteriores párrafos de esta ejecutoria.

En este sentido, y contrariamente a lo aducido por el Instituto actor, el órgano electoral responsable no aplicó de manera

inexacta las disposiciones constitucionales y legales antes citadas, pues en ellas se encuentra el fundamento de la prohibición de que los entes públicos publiquen propaganda gubernamental durante el periodo de campañas y el día de la jornada electoral.

La adiciones realizadas en la última reforma electoral, en concreto a los artículos 41, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal; 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de las modificaciones realizadas al artículo 134 constitucional, tuvieron como fin último garantizar la equidad e imparcialidad en la contienda electoral, al elevarlos a rango constitucional como principios rectores de los procesos electorales.

Por consiguiente, el planteamiento formulado por el apelante parte de una premisa inexacta, ya que el principio de equidad y el principio de actuación imparcial de las autoridades y cualquier ente público, durante los procesos electorales, particularmente en la fase de campaña electoral y hasta la celebración de la jornada electoral, tiene sustento constitucional, al hacerse una interpretación sistemática y funcional por parte de esta Sala Superior, a las disposiciones antes invocadas, lo cual no implica que en este caso, el contenido del desplegado publicado por el Instituto apelante en el periódico Reforma, en su carácter de ente público, infrinja dichos principios como ya quedó claro en términos de lo

expuesto en párrafos que anteceden, de ahí que, el concepto de agravio que se analiza es infundado.

3. Supuestos de excepción. Omisión de la responsable de aplicar la norma séptima del acuerdo CG40/2009.

El enjuiciante señala que le causa agravio la omisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral de aplicarle lo establecido en la norma séptima del acuerdo CG40/2009, relativo a las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el Instituto recurrente argumenta que como la publicación del aludido balance general se debió a un mandato de ley, estima que su conducta encuadra en los *casos no contemplados* a que se refiere la norma séptima del acuerdo ya citado, por lo que, a su juicio, la autoridad responsable tuvo que haber declarado infundado el procedimiento especial sancionador instaurado en su contra.

Además, el apelante sostiene que en los acuerdos CG40/2009 y CG126/2009, se exceptuó de la prohibición de hacer publicaciones a diversas instituciones, tales como la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de Estadística y

Geografía y el Banco de México, por lo que también debe ser incluido entre esos sujetos de derecho.

Esta Sala Superior considera que las anteriores alegaciones son **inoperantes**.

Lo anterior es así, pues tales planteamientos están dirigidos a hacer ver a esta autoridad jurisdiccional que la propaganda difundida por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el veintisiete de mayo del año en curso, en el periódico Reforma, no debe calificarse como contraventora de la normativa electoral federal, sino ubicarse en alguno de los casos de excepción previstos para tal efecto.

Como la pretensión del Instituto apelante es que se declare infundado el procedimiento especial sancionador seguido en su contra, y esto ya fue considerado así por esta Sala Superior, en el análisis del agravio precisado con el número 2 (dos), al estimarse que las frases relativas a: *“2008...Grandes logros en lo humano y en lo financiero”, “El Infonavit, entre las mejores empresas para trabajar en México”, “El infonavit se colocó nuevamente como una de la mejores empresas para trabajar en México, de acuerdo con la firma Internacional Great Place to Work. En esta ocasión, se ubicó en el lugar °14, escalando tres lugares con respecto a 2007. Adicionalmente ocupó las siguientes posiciones: 1° lugar como empresa del sector público; 2° lugar como empresa mexicana; 3° lugar como empresa del sector financiero; 4° lugar como empresa con más de 2 mil 501 colaboradores”*, se trata de mensajes publicados

en el contexto de la información sobre el estado o situación financiera, relacionada de la administración del Fondo Nacional de la Vivienda, durante el ejercicio dos mil ocho, es evidente que se colmó tal pretensión, de ahí que, los argumentos en estudio son inoperantes.

Por ello, en virtud de que el contenido del desplegado publicado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no conculca la normativa federal electoral, a nada práctico conduce que este órgano jurisdiccional se pronuncie acerca de si las frases empleadas se ubican en la norma séptima del acuerdo identificado con la clave CG126/2009, pues ha quedado establecido que tales mensajes no se apartan de la limitación prevista en la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tal razón, las alegaciones en estudio son inoperantes.

4. Vista a la Auditoría Superior de la Federación.

La recurrente sostiene que la autoridad responsable realizó una inexacta aplicación del artículo 355, párrafo 1, incisos a) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que a través de dicho precepto normativo, la autoridad responsable determinó dar vista del procedimiento especial sancionador bajo análisis a la Auditoría Superior de la Federación.

Al respecto, el Instituto actor argumenta que la conducta sancionada no encuadra en el supuesto normativo referido, en virtud de que no es una autoridad federal, estatal o municipal; que no fue destinatario de mandato alguno de la autoridad electoral; nunca se le solicitó información, y tampoco se le pidió la colaboración o auxilio por parte de los órganos de la autoridad administrativa electoral.

Asimismo, aduce que del artículo 3 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se advierte que la mencionada Auditoría no cuenta con atribuciones para actuar al respecto, ya que sólo puede fiscalizar sobre la Cuenta Pública. A juicio de esta Sala Superior, es **inoperante** el referido concepto de agravio.

En vía de consecuencia a la determinación tomada en esta ejecutoria, en el sentido de que el Consejo General responsable consideró, indebidamente, que las frases utilizadas al inicio del desplegado objeto de impugnación, infringen la ley electoral, pues dicha responsable no las analizó en el contexto de la información publicada sobre la situación o estado financiero del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es innecesario el examen de la legalidad de la vista ordenada a la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la conducta de infracción a normas electorales.

Lo anterior es así, porque como esa vista se sustentó en la circunstancia de que con las frases utilizadas al inicio del desplegado materia de impugnación, se violó la prohibición

legal sobre difusión de propaganda gubernamental, lo que ya ha sido descartado por este órgano jurisdiccional, es patente, que la citada vista ya no tiene base jurídica alguna, toda vez que no se actualizó la conculcación a la normativa electoral conducente, de ahí que, deba modificarse también en este aspecto el fallo reclamado, para dejar sin efectos esa vista.

Sobre esta base, resulta claro que a nada conduce el análisis de la legalidad o no de esa decisión consistente en dar vista a la Auditoria Superior de la Federación, ya que el supuesto hecho infractor no debe ser calificado como tal, por consiguiente, el planteamiento relativo se estima inoperante.

En tales circunstancias, al estimarse infundados determinados agravios; parcialmente fundado el agravio 2 (dos), e inoperante la alegación identificada con el número 4 (cuatro), relativos estos últimos a declarar fundado el procedimiento especial sancionador y a la vista que se ordenó dar a la Auditoria Superior de la Federación, lo conducente, por una parte, es dejar intocados los razonamientos consistentes en que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un ente público; pero como no infringió la normativa constitucional y legal sobre propaganda gubernamental, al ordenar la publicación de un desplegado en el periódico Reforma, el veintisiete de mayo de dos mil nueve, durante el desarrollo de las campañas electorales federales, debe modificarse el fallo controvertido por cuanto hace a la declaratoria y la vista ya mencionadas, para dejarlas sin efectos jurídicos, al estar sustentadas en bases contrarias a derecho.

Por consiguiente, al haber resultado **parcialmente fundado** el agravio identificado con el número 2 (dos) y, en vía de consecuencia, **inoperante** este concepto de agravio 4 (cuatro), a fin de restituir al apelante de la afectación a su esfera jurídica, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resulta procedente dejar sin efectos, tanto la declaratoria relativa a que es fundado el procedimiento especial sancionador de origen, como la vista ordenada por la autoridad administrativa electoral y, en consecuencia, lo conducente es **modificar** la resolución apelada para dejar insubsistentes los puntos resolutivos PRIMERO y SEGUNDO.

Por lo expuesto, fundado y motivado se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **modifica** la resolución CG260/2009 de primero de junio de dos mil nueve, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/CG/116/2009.

SEGUNDO. En consecuencia, se dejan insubsistentes los resolutivos PRIMERO y SEGUNDO de la resolución identificada en el punto anterior.

NOTIFÍQUESE. Personalmente al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por conducto de su apoderado, en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con copia certificada de esta sentencia y, **por estrados**, a los demás

interesados. Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los Magistrados José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO