

**CG611/2012**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADO COMO P-UFRPP 25/12.**

Distrito Federal, 30 de agosto de dos mil doce.

**VISTO** para resolver el expediente **P-UFRPP 25/12**, integrado por hechos que se considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos nacionales.

### **ANTECEDENTES**

**I. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso.** En sesión extraordinaria celebrada el nueve de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la Resolución **CG286/2012**, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de precampaña a través de los procedimientos expeditos de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, mediante la cual, entre otras cosas, ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Acción Nacional, en relación con el Punto Resolutivo **SEXTO** Considerando **7.1**, inciso **e)**, que ordena lo que a la letra se transcribe:

**SEXTO.** Se ordena a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que, en el ámbito de sus atribuciones, inicie los procedimientos oficiosos señalados en los Considerandos respectivos.

#### ***“7.1 PARTIDO ACCIÓN NACIONAL***

(...)

**e) Procedimiento Oficioso**

*En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció en la conclusión 10 lo siguiente:*

**Monitoreo de publicaciones en medios impresos**

**Conclusión 10**

*‘Del monitoreo realizado por la autoridad electoral a las inserciones en prensa, se observó que el partido político no presentó documentación alguna respecto de 22 inserciones en prensa publicadas en el estado de Sonora.’*

**I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

**Conclusión 10**

*Atendiendo al Programa Integral del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como al Calendario Integral del Proceso Electoral Federal aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria del 14 de septiembre de 2011, se ordenó a la Coordinación Nacional de Comunicación Social que realizara el monitoreo de los desplegados que publicaran los partidos políticos nacionales en los medios impresos de todo el país, durante las precampañas y campañas electorales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.*

*La Coordinación Nacional de Comunicación Social se encargó de capturar en el programa “Sistema Integral de Monitoreo”, las publicaciones en medios impresos, así como en los diarios y revistas de circulación nacional recabadas por dicha unidad técnica y por las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con el propósito de llevar a cabo la compulsión de la información monitoreada contra la propaganda en prensa reportada y registrada por los partidos políticos nacionales en sus Informes de ingresos y gastos de Precampaña correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, en términos del artículo 227 del Reglamento de Fiscalización.*

*Al efectuar la compulsión correspondiente, se determinó lo siguiente:*

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

*De la revisión efectuada a los desplegados reportados en el Sistema Integral de Monitoreo "SIM", se localizaron 23 inserciones que benefician a algunos precandidatos postulados por el partido político a cargos de elección popular; sin embargo, no se localizó el registro contable de los mismos. A continuación se detallan los casos en comento:*

ENTIDAD/ DISTRITO/ FORMULA	FOLIO SIM	PRECANDIDATO BENEFICIADO	PUBLICACIÓN			DATO FALTANTE		ANEXO OFICIO UFDA/3247/12	REFERENCIA
			NOMBRE	FECHA	PÁGINA	LEYENDA "INSERCIÓN PAGADA" RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN			
<b>CHIHUAHUA</b>									
SENADOR	CHIH00058	Cruz Pérez Cuellar, Carlos, Marcelino Borrueel Baquera, Javier Corral Jurado	El Heraldo de Chihuahua	08/01/12	14A	x	x	1	(a)
<b>SONORA</b>									
SENADOR	SON00008	Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	El Imparcial	26/12/11	15	x	x	2	(b)
	SON00009		Expreso	20/12/11	9A	x	x	3	(b)
	SON00010		Tribuna de San Luis	26/12/11	16	x	X	4	(b)
	SON00011		Tribuna de San Luis	26/12/11	14	x	x	5	(b)
	SON00024		Tribuna de San Luis	05/01/12	14	x	X	6	(b)
	SON00025		El Imparcial	04/01/12	4	x	x	7	(b)
	SON00027		Tribuna de San Luis	09/01/12	16	x	X	8	(b)
	SON00028		El Imparcial	05/01/12	9	x	x	9	(b)
	SON00037		Tribuna	16/01/12	15	x	X	10	(b)
	SON00038		Tribuna	12/01/12	13	x	x	11	(b)
	SON00043		El Imparcial	16/01/12	4	x	X	12	(b)
	SON00054		El Imparcial	12/01/12	9	x	x	13	(b)
	SON00062		El Imparcial	19/01/12	15	x	X	14	(b)
	SON00063		Tribuna de San Luis	19/01/12	17	x	x	15	(b)
	SON00065	El Imparcial	23/01/12	11	x	X	16	(b)	
	SON00068	Tribuna de San Luis	23/01/12	15	x	x	17	(b)	
	SON00071	El Imparcial	26/01/12	4	x	X	18	(b)	
	SON00072	Tribuna de San Luis	26/01/12	15	x	x	19	(b)	

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

ENTIDAD/ DISTRITO/ FORMULA	FOLIO SIM	PRECANDIDATO BENEFICIADO	PUBLICACIÓN			DATO FALTANTE		ANEXO OFICIO UFDA/3247/12	REFERENCIA
			NOMBRE	FECHA	PÁGINA	LEYENDA "INSERCIÓN PAGADA" RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN			
	SON00082		<i>El Imparcial</i>	30/01/12	11	x	X	20	(b)
	SON00083		<i>Tribuna de San Luis</i>	30/01/12	17	x	X	21	(b)
	SON00087		<i>ElImparcial</i>	02/02/12	13	x	X	22	(b)
	SON00088		<i>Tribuna de San Luis</i>	02/02/12	15	x	x	23	(b)

**Nota:** x Carece de este dato.

Adicionalmente, las inserciones detalladas en el cuadro que antecede carecían de la leyenda "inserción pagada" y del nombre del responsable del pago.

En consecuencia, se solicitó al partido presentar lo siguiente:

- Indicar la razón por la cual no fueron reportados los gastos correspondientes a las inserciones que se detallan en el cuadro que antecede, y el motivo por el cual dichos desplegados carecían de la leyenda "inserción pagada" así como del nombre de la persona responsable del pago.
- Las correcciones que procedieran a la contabilidad de los precandidatos que se beneficiaron con la publicidad de los desplegados en comento.
- Las pólizas contables del registro de las inserciones observadas, así como las facturas originales con la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad anexas a las mismas.
- La página completa de un ejemplar original de las publicaciones que contuvieran las inserciones con la leyenda "inserción pagada" y el nombre de la persona responsable del pago.
- La relación de inserciones en prensa, con la totalidad de los datos establecidos en la normatividad.
- En su caso, las copias fotostáticas de los cheques de los gastos que rebasaron el tope de los 100 días de salario mínimo general vigente para el

*Distrito Federal, que en el 2012 equivale a \$6,233.00, anexas a sus respectivas pólizas.*

- *Los auxiliares contables y las balanzas de comprobación a último nivel donde se reflejaran los registros de las pólizas en comento.*
- *La página completa en original del ejemplar de las publicaciones, anexas a sus respectivas pólizas.*
- *En su caso, las pólizas en la que se reflejaran los registros respectivos con los recibos “RM-CI” o “RSES-CI”, anexas a las mismas, según fuera el caso, así como sus respectivos contratos y documentos que acreditaran los criterios de valuación utilizados que ampararan la aportación.*
- *Los controles de folios “CF-RM-CI” o “CF-RSES-CI” según correspondiera, debidamente corregidos en forma impresa y en medio magnético, en los que se relacionara el monto y los datos de los aportantes.*
- *El formato “IPR-S-D” debidamente corregido, con sus respectivos anexos, de forma impresa y en medio magnético.*
- *Las aclaraciones que a su derecho convinieran.*

*Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso k), 77, numerales 2 y 3, 83, numeral 1, inciso c), fracción I y 215 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 80, 81, 86, 98, 105, 109, 149, numeral 1, 153, 154, 155, 163, 179, 185, 186, 224, 225, 226, 229, 231, 237, numeral 1, incisos f) y g), 239, 240, 248, 249, 260, 273, 274, 316, numeral 1, incisos e), f), g), j) y k), 317, 334, numeral 1, inciso a) y 339 del Reglamento de la materia, en concordancia con el numeral 29-A, párrafo primero, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII y penúltimo del Código Fiscal de la Federación.*

*La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/3247/12 del 15 de abril de 2012, recibido por el partido el mismo día.*

*Al respecto, con escrito Teso/102/12 del 20 de abril de 2012, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:*

*‘Por tal motivo, para efectos de solventar dicha observación me permito remitir y exhibir la siguiente documentación...*

*Respecto del desplegado en el diario 'El Herald de Chihuahua' el día 8 de Enero de 2012 en la página 14ª, es preciso señalar, que no se encuentra registrado en la contabilidad respectiva toda vez que dicha publicación no fue contratada por los precandidatos Cruz Pérez Cuellar, Carlos Marcelino Borrueal Baquera y Javier Corral Jurado y que la misma es resultado de un trabajo periodístico únicamente, por lo que no se tiene la obligación de realizar registro alguno.*

*Respecto de las observaciones realizadas a los precandidatos Francisco de Paula Burquez Valenzuela, Florencio Díaz Armenta, Damián Zepeda Vidales y Alejandra López Noriega en relación a una supuesta propaganda, misma que fue calificada de carácter electoral y, por tanto se señalo que no fue reportado dentro de los respectivos informes de gastos de precampaña, ante Usted me permito señalar:*

*Actualmente dicha propaganda se encuentra siendo analizada por el Instituto Federal Electoral por conducto de sus órganos desconcentrados, a saber L 02, 03, 05 y 07 Consejos Distritales todos en el Estado de Sonora, dentro de los procedimientos especiales sancionadores cuyos expedientes son los números CD02/SON/PE/001/2012 (del 02 Consejo Distrital), CD/PE/CIBC/CD03/SON/002/2012 (del 03 Consejo Distrital), CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012 (del 05 Consejo Distrital) y, por último, CD/PE/JLAC/CD07/001/2012 (del 07 Consejo Distrital).*

*Sin embargo, es importante manifestar a esa Unidad que en los procedimientos ante el 02, 03 y 05 Consejos Distritales existe un pronunciamiento por parte de ese Instituto Federal Electoral en el sentido de que dicha propaganda no cumplen los requisitos establecidos por la norma comicial y en la jurisprudencia para ser catalogados como de índole electoral.*

*Tal determinación ha sido confirmada por las instancias jurisdiccionales del Instituto Federal Electoral, misma que constituyó nuestra postura original y conformó la base de nuestra defensa, razón por la cual tal propaganda, no puede ser atribuible a la campaña de los precandidatos Francisco de Paula Burquez Valenzuela, Florencio Díaz Armenta, Damián Zepeda Vidales y Alejandra López Noriega, no es responsabilidad de éste Comité Directivo Estatal de Sonora, aunado a la circunstancia de que no es electoral, no es posible actualizar la obligación de reportarla dentro de los correspondientes informes sobre gastos de precampaña.*

*Por lo que respecta a los procedimientos que se encuentran aún pendientes de resolución definitiva en virtud de los medios de impugnación interpuestos por este instituto político y los precandidatos mencionados, es importante que esta Entidad de Fiscalización otorgue la oportunidad que las resoluciones respectivas causen estado para estar así en condiciones de saber con certeza si la propaganda que se observa debe considerarse incluidas en los reportes de los informes de gastos mencionados.*

*Por lo que corresponde a las inserciones observadas por la autoridad electoral, es oportuno mencionar que las publicaciones corresponden a diversos medios impresos cuyo contenido es una publicación denominada "Gente y Negocios", en el que se publicita el número de edición, su contenido así como los datos al público (sic) en general acerca de como puede suscribirse a la misma cualquier interesado; por tal razón y por conducto de sus órganos desconcentrados 02, 03, 05 y 07 de los Consejos Distritales todos en el Estado de Sonora, dentro de los procedimientos especiales sancionadores cuyos expedientes son los números CD02/SON/PE001/2012 (del 02 Consejo Distrital), CD/PE/CIBC/CD03/SON/002/2012 (del 03 Consejo Distrital), CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012 (del 05 Consejo Distrital), en los que se examinó el contenido de los ejemplares de la propaganda en cuestión y determinó, de forma definitiva en los casos de los expedientes CDO2/SON/PE001/2012, CD/PE/CIBC/CD03/SON/002/2012 y CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012, que la misma carece de los elementos suficientes para considerarla electoral, por lo que ante el 02, 03 y 05 Consejos Distritales ya se pronunció este Instituto Electoral en el sentido de que dichas publicaciones no cumplen los requisitos establecidos por la norma comicial y en la jurisprudencia para ser catalogados como de índole electoral.*

*Para efectos de mejor proveer, me permito anexar la siguiente documentación...*

*Remisión del recurso de revisión RSCL/SON/015/2012.*

*Recurso de Revisión con número de expediente RSCL/SON/025/2012.*

*Remisión del Proyecto de Resolución CD/PE/CIBC/CD03/SON/002/2012.'*

*Del análisis a las aclaraciones presentadas por el partido, se determinó lo siguiente:*

*Por lo que se refiere a la inserción señalada con (a) en la columna de "Referencia" del cuadro que antecede, se constató que por la naturaleza de dicha publicación corresponde a una nota periodística, la cual no constituye una promoción de los precandidatos; por tal razón, la observación quedó subsanada en lo que respecta a una inserción.*

*Adicionalmente, por lo que se refiere a los desplegados identificados con (b) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, el partido señaló que, en los procedimientos ante el 02, 03 y 05 Consejos Distritales del Estado de Sonora, existe un pronunciamiento por parte del Instituto Federal Electoral en el sentido de que dicha propaganda no cumple los requisitos establecidos por la norma comicial y en la jurisprudencia para ser catalogados como de índole electoral, para lo cual proporcionó copia de las resoluciones dictadas por el Consejo Local en el Estado de Sonora, dentro de los recursos de revisión identificados con los números de expediente RSCL/SON/015/2012; RSCL/SON/018/2012 y acumulado; y RSCL/SON/025/2012 y acumulados, interpuestos en contra de las resoluciones dictadas dentro de los expedientes CD/PE/DHPC/CD/03/SON/01/2012, CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012 y CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012, respectivamente; así como copia de la resolución dictada por el Consejo Distrital 03 dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con el número de expediente CD/PE/CIBC/CD03/SON/002/2012, en acatamiento a la resolución recaída en el recurso de revisión identificado como RSCL/SON/023/2012.*

*Del análisis a la documentación proporcionada, se advirtió que el Consejo Local en el Estado de Sonora determinó que la publicidad exhibida constituye propaganda electoral colocada durante el periodo de las precampañas electorales, pero no promueve candidaturas, no incluye mensajes alusivos al Proceso Electoral Federal, es decir, no se advierte el llamamiento al voto para el precandidato, para un partido político nacional o coalición determinada, por lo que no presenta o promueve una candidatura o una plataforma para obtener el voto, concluyendo que los **actos no son susceptibles de constituir actos anticipados de precampaña o campaña.***

*Aunado a lo anterior, el Consejo Local determinó que **los actos denunciados no constituyen actos anticipados de campaña**, toda vez que, en la propaganda de mérito no se tuvo por acreditado el elemento subjetivo, pues las frases contenidas no revelan necesariamente la intención de promover la candidatura de manera anticipada, no llaman al voto, ni presentan una plataforma electoral, por lo que, si bien **determinó que dichas inserciones constituyen propaganda electoral, señaló que ello no deriva automáticamente en un acto anticipado de campaña.***



*En este tenor, si bien la autoridad electoral local resolvió que la propaganda de mérito no constituye actos anticipados de precampaña y campaña, esto no exime al partido político nacional de reportar en sus Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, los gastos derivados de su contratación, toda vez que, el Consejo Local en Sonora también señaló que la publicidad exhibida es propaganda electoral colocada dentro del periodo de duración de las precampañas electorales. En razón de lo expuesto, el partido político debió reconocer el gasto de las inserciones observadas como un gasto de precampaña y reportarlo en los Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña respectivos. Lo anterior es así, toda vez que las inserciones cumplen con los requisitos señalados en el artículo 212, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, referente a que se considerará como propaganda de precampaña las imágenes difundidas por los precandidatos a cargos de elección popular durante el periodo de precampañas, con el propósito de dar a conocer sus propuestas; por tal razón, la observación quedó no subsanada en lo que respecta a 22 inserciones en prensa.*

*En consecuencia, se solicitó al partido presentar nuevamente lo siguiente:*

- Indicar la razón por la cual no fueron reportados los gastos correspondientes a las inserciones identificadas con (b) en el cuadro que antecede, y el motivo por el cual dichos desplegados carecen de la leyenda “inserción pagada” así como del nombre de la persona responsable del pago.*
- Las correcciones que procedieran a la contabilidad de los precandidatos que se beneficiaron con la publicidad de los desplegados en comento.*
- Las pólizas contables del registro de las inserciones observadas, así como las facturas originales con la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad anexas a las mismas.*
- La página completa de un ejemplar original de las publicaciones que contuvieran las inserciones con la leyenda “inserción pagada” y el nombre de la persona responsable del pago.*
- La relación de inserciones en prensa, con la totalidad de los datos establecidos en la normatividad.*
- En su caso, las copias fotostáticas de los cheques de los gastos que rebasaran el tope de los 100 días de salario mínimo general vigente para el*

*Distrito Federal, que en el 2012 equivale a \$6,233.00, anexas a sus respectivas pólizas.*

- *Los auxiliares contables y las balanzas de comprobación a último nivel donde se reflejaran los registros de las pólizas en comento.*
- *La página completa en original del ejemplar de las publicaciones, anexas a sus respectivas pólizas.*
- *En su caso, las pólizas en la que se reflejaran los registros respectivos con los recibos “RM-CI” o “RSES-CI”, anexas a las mismas, según fuera el caso, así como sus respectivos contratos y documentos que acreditaran los criterios de valuación utilizados que ampararan la aportación.*
- *Los controles de folios “CF-RM-CI” o “CF-RSES-CI” según correspondieran, debidamente corregidos en forma impresa y en medio magnético, en los que se relacionara el monto y los datos de los aportantes.*
- *Los formatos “IPR-S-D” debidamente corregidos, con sus respectivos anexos, de forma impresa y en medio magnético.*
- *Las aclaraciones que a su derecho convinieran.*

*Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso k); 77, numerales 2 y 3; 83, numeral 1, inciso c), fracción I y 215 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 80, 81, 86, 98, 105, 109, 149, numeral 1; 153, 154, 155, 163, 179, 185, 186, 224, 225, 226, 229, 231, 237, numeral 1, incisos f) y g); 239, 240, 248, 249, 260, 273, 274, 316, numeral 1, incisos e), f), g), j) y k); 317, 334, numeral 1, inciso a) y 339 del Reglamento de la materia, en concordancia con el numeral 29-A, párrafo primero, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII y penúltimo del Código Fiscal de la Federación.*

*La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/3680/12 del 25 de abril de 2012, recibido por el partido el mismo día.*

*Al respecto, con escrito Teso/115/12 del 28 de abril de 2012, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:*

*‘(...)*

*En el apartado de referencia esa Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales determinó que si bien la autoridad electoral local resolvió que la propaganda de mérito no constituye actos anticipados de precampaña y campaña, esto no eximió al partido político nacional de reportar en sus Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, los gastos derivados de su contratación.*

*Lo anterior, toda vez que el Consejo Local en Sonora también señaló que la publicidad exhibida es propaganda electoral colocada dentro del periodo de duración de las precampañas electorales. En razón de lo expuesto, el partido político que representa debió reconocer el gasto de las inserciones observadas como un gasto de precampaña y reportarlo en los Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña respectivos.*

*En estos términos, la autoridad electoral determinó que las inserciones cumplen con los requisitos señalados en el artículo 212, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, referente a que se considerará como propaganda de precampaña las imágenes difundidas por los precandidatos a cargos de elección popular durante el periodo de precampañas, con el propósito de dar a conocer sus propuestas; por tal razón, la observación quedó no subsanada en lo que respecta a 22 inserciones en prensa.*

*Por tal motivo, para efectos de tener por subsanada la observación antes referida se procede a formular la siguiente aclaración:*

*En relación a las observaciones realizadas en el oficio de referencia, respecto de los C.C. Alejandra López Noriega (candidata a diputada por el principio de mayoría relativa por el 03 Distrito Electoral Federal en Sonora), Damián Zepeda Vidales (candidato a diputado por el principio de mayoría relativa por el 05 Distrito Electoral Federal en Sonora), Francisco de Paula Búrquez Valenzuela y Florencio Díaz Armenta (fórmula de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa por el Estado de Sonora) me permito manifestar lo siguiente:*

*En forma indebida, esa Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Nacional (sic) señaló que del análisis de los recursos de revisión RSCL/SON/015/2012; RSCL/SON/018/2012 y acumulado; y RSCL/SON/025/2012 y acumulados, interpuestos en contra de las resoluciones dictadas dentro de los expedientes CD/PE/DHPC/CD/03/SON/01/2012, D/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012 y CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012, el Consejo Local en el Estado de Sonora determinó que la publicidad exhibida constituye **propaganda***

**electoral** colocada durante el periodo de las precampañas electorales, pero no promueve candidaturas, no incluye mensajes alusivos al Proceso Electoral Federal, es decir, no se advierte el llamamiento al voto para el precandidato, para un partido político nacional o coalición determinada, por lo que no presenta o promueve una candidatura o una plataforma para obtener el voto, concluyendo que los **actos no son susceptibles de constituir actos anticipados de precampaña o campaña.**

No obstante, de las constancias de los recursos de revisión remitidos en su oportunidad a la autoridad electoral, mismos que se detallan en el párrafo precedente, **NO SE ADVIERTE** que la autoridad haya calificado la publicidad exhibida **como propaganda electoral.**

Por el contrario, de una revisión exhaustiva de cada uno de los recursos de revisión se advierte que en la **foja 94 del RSCL/SON/025/2012** la autoridad resolutora, a saber, el Consejo Local del Instituto Federal en Estado de Sonora determinó que se trata de una **PUBLICIDAD DE CARÁCTER COMERCIAL.** Para efectos de mayor claridad se inserta a la letra la foja referida:

(...) Dicho espectacular, al formar parte de una publicidad y con carácter comercial, no posee elementos partidistas evidentes ni indica a la ciudadanía plataforma alguna ni llamamiento al voto para la siguiente Jornada Electoral dentro del Proceso Electoral 2012. Por tanto, esta resolutora desestima la convicción total del elemento subjetivo del triado metodológica propuesta.

Consistente con esta postura de la autoridad resolutora sirva de refuerzo el penúltimo párrafo de la página 133 de la resolución recaída al Recurso de Revisión promovido por Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, Florencio Díaz Armenta y Máximo Othón Zayas dentro del expediente RSCL/SON/028/2012 (relativo al Procedimiento Especial Sancionador CD/PE/JLAC/CD07/SON/001/2012, instruido por el 07 Consejo Distrital del IFE en Sonora), dicho órgano desconcentrado declaró que “dicho promocional, al formar parte de una publicidad y **CON CARÁCTER COMERCIAL.**”

Ahora bien, en este punto es importante señalar que en ningún momento la autoridad electoral procedió a señalar foja, ni lugar preciso en los recursos de revisión exhibidos de lo cuales se derive el supuesto carácter electoral de la publicidad denunciada, por lo que generó un acto de molestia sin la debida fundamentación ni motivación, lo cual ha sido

*desvirtuado a partir de un análisis exhaustivo del material probatorio realizado por el instituto político que represento.*

*Por el contrario, esa Unidad basó su razonamiento a partir de una falsa premisa al señalar que la publicidad denunciada tenía un carácter electoral y, por tanto existía una obligación del Partido Acción Nacional de reportarla en tiempo y forma, haciendo caso omiso al **CARÁCTER COMERCIAL** que otorgó la resolutora en la emisión de sus resoluciones recaídas a los recursos de revisión interpuestos en su oportunidad.*

*En consecuencia, a partir del **CARÁCTER COMERCIAL** de la publicidad se niega por no ser propio la supuesta obligación de reportar la publicidad en comento, máxime cuando también es cierto que de las resoluciones remitidas se desprende que no fueron consideradas como un acto anticipado de campaña al no cumplir con el elemento subjetivo referido a contener un llamado al voto, el logo del partido, una mención a la fecha del proceso interno o ser dirigida a la militancia panista.*

*En consecuencia, suponiendo sin conceder que se tratará de una publicidad de carácter comercial o de cualquier otro tipo esta se limitaría a una relación de un ciudadano con una empresa.*

*Lo anterior, producto de la realización de actividades privadas, misma que requieren ser comercializadas, no sin antes señalar que las personas que acudieron lo hicieron en su carácter de ciudadanos y no de precandidatos, ya que como lo ha señalado consistentemente la resolutora en la foja 51 de su resolución recaída al recurso de revisión RSCL/SON/015/2012 no basta la simple condición del sujeto susceptible de infringir la normatividad electoral federal. Para mayor abundamiento resulta conducente la cita de la foja en comento:*

*(...) No basta la simple condición del sujeto susceptible de infringir la normatividad electoral federal, para arribar a la conclusión de que cualquier actividad o manifestación que realizara el denunciado permita colegir una intención de posicionarse indebidamente una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular en el Proceso Electoral 2011-2012.*

*Sin embargo, en este punto, es preciso apuntar que los hechos materia del presente apartado no cumplen con los elementos necesarios para constituir una infracción a la normatividad electoral relacionado con actos de precampaña y/o campaña (...)*

*Lo cual si nos remitimos a un criterio reduccionista de aparición de la imagen en una publicidad de carácter comercial o de otro tipo, esta se presume que fue en su carácter de ciudadano y no de precandidato, en tanto no contuvo un llamado al voto, el logo del partido, una mención a la fecha del proceso interno o ser dirigida a la militancia panista, por lo que al no reportar ningún beneficio al partido político que represento no puede ser reconocida como un gasto.*

*En todo caso, siguiendo este criterio de la actualización de una publicidad de carácter comercial o de otro tipo esta se circunscribiría como ya se mencionó a una relación entre el particular y la empresa, en donde el partido político es un agente externo sin responsabilidad sobre la conducta detectada por la autoridad, máxime cuando no hay ningún indicio que haya sido contratada por el Partido Acción Nacional, entre ellos, ser dirigida a la militancia panista, exhibir el logo del partido, realizar un llamado al voto o simplemente hacer un señalamiento a la Jornada Electoral.*

*En caso contrario, la autoridad electoral estaría avalando una contradicción en sus términos al tratar de imputar la comisión de la conducta referida a una **PUBLICIDAD DE CARÁCTER COMERCIAL** carente del elemento **SUBJETIVO** que implica reportar algún beneficio al partido político, inclusive cuando ya se determinó por la autoridad electoral que no se trata de un acto anticipado de campaña referido a un posible llamado al voto, un llamado a la militancia panista, la exhibición del logo del partido, la alusión a la jornada comicial interna, todos ellos elementos ausentes.*

*(...).*

*Por lo que respecta a 22 inserciones en prensa, en relación a los argumentos del Partido Acción Nacional, consistentes en que de las constancias de los recursos de revisión no se advierte que la autoridad haya calificado la publicidad exhibida como propaganda electoral, resulta conveniente señalar que, en las fojas 94 y 95 de la resolución RSCL/SON/025/2012, el Consejo Local en Sonora señaló lo que a la letra se transcribe:*

*'(...)*

*Sin embargo, es fundamental considerar **si bien es cierto, tales espectaculares constituyen propaganda electoral, al margen de la discusión sobre su origen financiero (que no constituye la Litis del presente Procedimiento Especial Sancionador) y los responsables***

**de la publicación no necesariamente su existencia deriva automáticamente un acto anticipado de campaña.**

(...)

*Por otra parte la autoridad responsable lleva a cabo el análisis del elemento temporal del acto anticipado de campaña, al enmarcar la colocación de los espectaculares en el periodo de intercampañas. La elaboración del acta circunstanciada motivo de la inspección ocular se llevó a cabo en fecha de veinticinco de febrero. Eso es, por la temporalidad y atendiendo a las disposiciones del acuerdo CG92/2012 del Consejo General del Instituto Federal, **la propaganda de precampaña debió haberse retirado incluyendo todo tipo de propaganda política antes del primero de marzo de dos mil doce.***

(...)

*No obstante, atendiendo a las sentencias multicitadas en las que se marca la trilogía de elementos que concurren para configurar actos anticipados de campaña, **el elemento temporal en la especie no modifica sustancialmente lo descrito durante el presente Considerando.***

(...)

*En consecuencia, contrario a lo señalado por el partido político, de la lectura de la resolución en comento no se desprende que el referido Consejo Local señalara que se trata de una “publicidad de carácter comercial”, por el contrario, dicha autoridad concluyó que constituye propaganda electoral, sin señalar las razones que le permitieron arribar a tal conclusión, y recalando que tal reconocimiento no implica la actualización de un acto anticipado de campaña.*

*Aunado a lo anterior, el referido Consejo Local señaló, al analizar los elementos para tener por actualizados los “actos anticipados de campaña” que, en la especie, se tenía por cumplido el elemento temporal dado que la propaganda de precampaña debió retirarse antes del primero de marzo de dos mil doce.*

*En consecuencia, la propia autoridad local señaló que las publicaciones denunciados constituyen “propaganda de precampaña”, por lo que debieron ser reportados por el Partido Acción Nacional en sus Informes de Precampaña correspondientes.*

*Por otra parte, por lo que hace al recurso de revisión RSCL/SON/015/2012, el Consejo Local realizó el análisis de la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, ante lo cual, para mayor referencia, se transcribe el razonamiento, fojas 12 a 15 del citado recurso, que señala lo siguiente:*

*'...*

*la conclusión a la que llegó el Consejo Distrital, en el sentido de que los denunciados, llámese ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA, DAMIÁN ZEPEDA VIDALES, y/o PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, hayan incurrido en actos anticipados de campaña, no se basó únicamente en el hecho de que al momento de practicar las diligencias de verificación de los lugares de los hechos no se encontraron los pendones, sino que se hizo un análisis completamente apegado a la ley, interpretando el sentido de esta, y precisamente observando las prescripciones de los artículos que el propio recurrente señala en el apartado del primer agravio, es decir, que los artículos 46 y 46 del Reglamento Quejas y Denuncias.*

*(...)*

*A mayor abundamiento debe decirse, que los hechos imputados, a la C. ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA, por encontrarse dentro del periodo de precampaña, que habría de concluir el 15 de febrero del presente año y de tales hechos según su propio dicho del denunciante, ahora recurrente, se percató el día 6 de febrero del mismo año.*

*(...)*

*Es pertinente que esta autoridad señalada como responsable vuelva a mencionar la fundamentación que el recurrente afirma se omitió, y en ese tenor, es de tener en cuenta lo señalado en el punto anterior, en el sentido de que según el acuerdo CG326/2011 del Consejo General, **la propaganda emitida por los precandidatos dentro del periodo de precampaña no son violatorios a norma electoral alguna, sino por el contrario, la misma normatividad electoral lo permite en el artículo 211 numeral 2 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...***

*(...)*

*Entonces, si tomamos en cuenta, que el periodo de precampaña inició del 18 de Diciembre de 2011 y terminó el 15 de febrero de 2012, tenemos que son exactamente 60 días de duración de dicho periodo. **60***



**días permitidos por la Ley para que los precandidatos debidamente registrados como tal, puedan llevar a cabo sus precampañas dentro de los límites señalados por la misma normatividad electoral, y que en ningún momento se demostró por parte del denunciante, ahora recurrente, que las acciones llevadas a cabo por el denunciado hayan controvertido disposición legal alguna.**

(...)'

La determinación del Consejo Local en Sonora debe ser interpretada en el sentido de que, los precandidatos denunciados no vulneraron la normatividad electoral en tanto que sus actos fueron realizados dentro del plazo legal permitido para ello, toda vez que **se encontraban dentro de los 60 días permitidos por la Ley para que los precandidatos debidamente registrados como tal, puedan llevar a cabo sus precampañas.**

Por otra parte, como es posible advertir de la lectura de la foja 45 del recurso en comento, el Consejo Local en Sonora señaló:

'...

en los espectaculares de marras, no se aprecian estos elementos, es decir, **no promueve candidaturas ni solicita el voto a su favor para la Jornada Electoral Federal ni incluye de manera expresa mensajes alusivos al Proceso Electoral Federal** debe concluirse indubitablemente, que la denunciada C. Alejandra López Noriega, no infringe Ley Electoral al parecer en dicho elemento publicitario.

(...)'

Esto es, no obstante que el Consejo Local señaló que analizaría si en la especie se actualizaban actos anticipados de precampaña y/o campaña, su análisis en todo momento giró en torno a los requisitos para actualizar los "actos anticipados de campaña", y no así los de "precampaña". A efecto de aclarar este punto, resulta conveniente transcribir la resolución en la parte conducente: (fojas 51-52)

'...

corresponde a esta autoridad determinar, si la ciudadana Alejandra López Noriega y el ciudadano Damián Zepeda Vidales, incurrieron en alguna violación a la normatividad federal electoral...por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña derivado de las conductas denunciadas que implicaron un posicionamiento a

*favor del antes mencionado, con miras al Proceso Electoral Federal en curso.*

*...en autos corren agregadas las constancias con las cuales se acredita que la ciudadana Alejandra López noriega (sic) y el ciudadano Damián Zepeda Vidales son precandidatos por el Partido Acción Nacional a Diputados Federales, en razón del escrito presentado ante la autoridad sustanciadora al momento de ser emplazado, manifestaron contar con tal calidad.*

*No obstante lo señalado, debe decirse que no basta la simple condición del sujeto susceptible de infringir la normativa electoral federal, para arribar a la conclusión de que cualquier actividad o manifestación que realizara el denunciado permita colegir una intención de posicionarse indebidamente a una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular en el Proceso Electoral de 2011-2012.*

*...los hechos materia del presente apartado **no cumplen con los elementos necesarios para constituir una infracción a la normatividad electoral relacionada con actos anticipados de precampaña y/o campaña, atento a las siguientes consideraciones:***

*Esta autoridad carece de elementos de convicción, siquiera indicios, respecto a que, como lo dice el quejoso, los promocionales objeto de inconformidad constituyeron elementos para posicionar o promover a un precandidato o candidato a puesto de elección popular, o bien, estuviera presentado ante la ciudadanía alguna plataforma electoral, o propuesta de gobierno.*

*Del análisis que se realiza al contenido de los espectaculares se observan las siguientes frases “yo mujer”; “con tu pareja aprende a pelear”, “30 preguntas incómodas al urólogo”; “que tu familia viva bien, diputada Alejandra López Noriega” y “5 tips para comer fuera de casa” y “que tu familia viva bien”, Revista Yo Mujer y “Dos años de satisfacción y trabajo”. **De ello, no se advierte ningún elemento en el sentido de promoción de plataforma electoral o propuesta alguna. En ellas se contienen diversas frases relacionadas con temáticas diversas. No se advierte un llamado al voto a su favor para lograr ser precandidato o candidato de elección popular.***

*Al revisar en autos la diligencia para verificar los espectaculares del C. Damián Zepeda Vidales y del análisis que se realiza al contenido de los espectaculares se observan (sic) la siguiente frase “La familia es lo más importante”; **De ello, no se advierte ningún elemento que contenga***

*frases relacionadas con posicionamientos sobre temáticas diversas, ni mucho menos se advierte un llamado al voto a su favor para lograr ser precandidato o candidato a un puesto de elección popular de los cuales habrán de ser renovados en los presentes comicios federales.*

*En este sentido, en ningún momento se advierte el llamamiento al voto para si o para un partido político o coalición determinada, y tampoco se presenta o promueve una candidatura o una plataforma para obtener el voto.*

*No pasa inadvertido para esta autoridad que los denunciados manifestaron su aspiración por ocupar un escaño a diputados federales. Sin embargo, lo que califica a su conducta como acto anticipado de precampaña o campaña es que su contenido refiera objetiva, directa y explícitamente el llamado al voto, a favor del mismo o de partidos o coalición en elecciones constitucionales, o bien la presentación o promoción de una plataforma electoral, ya que dichos actos constituyen la materia de las campañas, situación que no se presentan en la especie.*

*Así las cosas, esta autoridad considera, que, contrario a lo esgrimido por el recurrente, el contenido de la inserción materia de inconformidad no pueda colmar el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y/o campaña.*

(...)

*Como se desprende del texto transcrito, para arribar a la conclusión de que los actos denunciados no actualizan actos anticipados de campaña, el Consejo Local argumenta que de los promocionales no se advierte la promoción de plataforma electoral o propuesta alguna, un llamado al voto a su favor para lograr ser precandidato o candidato de elección popular y tampoco se presenta o promueve una candidatura o una plataforma para obtener el voto, asimismo, continúa señalando que lo que califica a su conducta como acto anticipado de precampaña o campaña es que su contenido refiera objetiva, directa y explícitamente el llamado al voto, a favor del mismo o de partidos o coalición en elecciones constitucionales, o bien la presentación o promoción de una plataforma electoral, ya que dichos actos constituyen la materia de las campañas, situación que no se presenta en la especie.*

*En ese orden de ideas, el Consejo Local ciñe los argumentos para no tener por actualizados “actos anticipados de campaña y/o precampaña”, únicamente a los requisitos de “los actos de campaña”, siendo que al final de su argumentación la misma autoridad claramente señala que **“el llamado al voto, a favor del mismo o de partidos o coalición en elecciones constitucionales, o bien la presentación o promoción de una plataforma electoral” constituyen la materia de las campañas.** Es decir, al dejar de analizar si los actos reunían las características de los actos de precampaña, igualó la finalidad de las precampañas y campañas electorales, siendo que la normatividad electoral y los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son claras al señalar lo que debe entenderse por propaganda de precampaña y campaña, de lo cual se concluye que ambas guardan finalidades distintas, pues, en tanto que la precampaña electoral está dirigida a un proceso de selección interna del partido político, las campañas tienen fines electorales, es decir, busca obtener el voto de la ciudadanía a efecto de ocupar un cargo de elección popular. En consecuencia, las precampañas electorales no están dirigidas a obtener el voto o presentar una plataforma electoral, pues ello implicaría un acto de campaña electoral.*

*Al respecto, resulta conveniente señalar los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicables a las precampañas electorales:*

**‘Artículo 212**

- 1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*
- 2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*
- 3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.*

*4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.*

*5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.*

**Artículo 222.**

*1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes, los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. Los informes de ingresos y gastos de precampaña deberán ser presentados a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de las precampañas.*

**Artículo 223.**

*1. Los plazos de precampaña serán de acuerdo a lo siguiente:*

*a) Cuando se renueve el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, las cuales no podrán durar más de sesenta días;*

*b) En los casos que sólo se renueve la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección, las cuales no podrán durar más de cuarenta días, y*

*c) Los periodos de precampañas, darán inicio al día siguiente que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.”*

Ahora bien, respecto de las campañas electorales la normatividad dispone lo que a la letra se transcribe:

**Artículo 228**

**1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.**

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos **se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.**

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.'

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en el diverso **SUP RAP 126/2012**, el criterio que se enuncia a continuación:

'(...)

*Antes de proceder al examen de los disensos en cuestión, es menester dejar establecido, que la responsable en relación con los elementos que deben acreditarse para estimar que se ha incurrido en actos anticipados de campaña, consideró lo siguiente:*

*a) En relación con el elemento personal, que debe tenerse por acreditado porque se trata de un ciudadano que tiene la calidad de precandidato, en este caso, al Senado de la República, postulado por el.*

*b) En lo tocante al elemento subjetivo, que el hecho denunciado consiste en la colocación de mantas ( que el quejoso refiere como lonas y pendones), en la que se aprecia la imagen de una persona del sexo masculino, con camisa blanca y corbata de colores, las palabras Víctor Hugo Lobo en rojo sobre un fondo blanco, y las palabras Precandidato a Senador, en negro sobre el mismo fondo blanco, un logotipo del Partido de la Revolución Democrática y las palabras pasión por la Ciudad.*

*Que en esa propaganda, **no se advierte un llamado al voto, ni la presentación de plataforma electoral, elementos que en caso de existir, serían los que darían lugar a la configuración de esta exigencia.***

*En este orden de ideas apuntó, que por lo que toca a la difusión de la imagen del **precandidato, y al hecho que se ostente como tal, ello debe entenderse en el contexto de que se trata propaganda de precampaña de un precandidato legalmente registrado.***

*c) En lo concerniente al elemento temporal, que si bien quedó acreditada la existencia de la propaganda denunciada durante los días veinticuatro y veinticinco de febrero del año en curso, tal circunstancia estaba amparada en el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.*

(...)

*Por tanto, la controversia se ciñe a determinar si lo razonado por la responsable en relación con el elemento subjetivo es conforme a derecho.*

*Así, lo infundado de los agravios encuentra sustento en lo siguiente:*

*En principio, debe decirse que resulta insuficiente para tener por acreditado el elemento subjetivo, que el accionante alegue a ese fin, que basta se difunda la imagen, o en su caso, expresiones, mensajes y en general todo aquello para dirigirse a la ciudadanía, presentar y promover una candidatura y/o propuestas para obtener el voto en la Jornada Electoral, siempre que acontezca previo al inicio de las campañas electorales.*

*Tal conclusión encuentra apoyo, en la circunstancia de que con tales expresiones, se deja de enfrentar directamente lo aducido por la responsable, teniendo en cuenta que esta consideró que los elementos a que aduce el recurrente, en sí mismo no acreditan tal exigencia debido a que no se advierte en la propaganda de precampaña un llamado al voto, ni la presentación de una plataforma electoral, componentes que de contenerse serían los que podrían actualizar el elemento subjetivo.*

*De esta forma, era necesario que el apelante expusiera razones que demostraran en oposición a lo resuelto, si se advierte un llamado al voto o se difunde una plataforma electoral, más aún cuando la responsable señaló que la difusión de la imagen del precandidato, y el hecho que se ostentara como tal, debía entenderse en el contexto de la propaganda de precampaña de un precandidato legalmente registrado.*

*(...) También es cierto que el accionante incurre en una inexacta interacción de lo sostenido por este órgano jurisdiccional.*

*Esto es así, porque de la consideración que antecede, se desprende que la propaganda de precampaña puede adquirir la calidad de propaganda de campaña, cuando concluya la fase de referencia, empero cuando ésta permanece colocada durante el plazo otorgado por la autoridad electoral administrativa federal para retirarse, entonces, es inconcuso que el simple fenecimiento de la etapa de precampañas en automático no lo torna como propaganda de campaña porque sigue instalada al amparo de un plazo legalmente autorizado por la autoridad competente cuya determinación se ha estimado conforme a derecho.*

*Luego entonces, para tener por actualizado el elemento subjetivo, y estar en condiciones de establecer que se han realizado actos anticipados de campaña, era necesario que el actor pusiera de manifiesto, sin que así lo haya hecho, que la propaganda colocada tenía otro fin diverso a aquél para el que fue ubicada, si se tiene en cuenta que en términos del artículo 212, párrafo 3, del Código Federal de*



*Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones que durante el periodo establecido por el propio código y el que señale la convocatoria que expidan los partidos políticos, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.*

*(...)*

*En este sentido se puede argüir que, conforme a los criterios esbozados por la Sala Superior, la propaganda de campaña electoral está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad determinada, la que se encuentra acotada a la contienda electoral, puesto que no debe perderse de vista que cualquier acto de este tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral; sin embargo, cualquier acto encaminado a la obtención del voto fuera del período destinado a la ley electoral para las campañas electorales debe estimarse prohibido.*

*Lo anterior es así, toda vez que el propósito de la propaganda electoral es ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos.*

*En este sentido, podemos señalar que se considera como propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la normatividad electoral federal, hacen alusión a un precandidato debidamente registrado dentro del proceso de selección interna de candidatos, y que tiene por objeto la obtención de una determinada candidatura a un cargo de elección popular.*

*Por lo anterior, y dada la naturaleza de la precampaña debe estimarse como propaganda de precampaña toda aquella que dentro del periodo marcado por la normatividad difunda el nombre o la imagen de una persona que haya sido registrada como precandidato, y se advierta que busque con esto, posicionarse entre la militancia del partido o al electorado en general para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

*Cosa distinta a lo que ocurre con la propaganda de campaña, pues al tener otra naturaleza, esta tiene como objetivo y fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto. En este sentido, la propaganda de campaña, está diseñada para llevarse a cabo en una temporalidad*

*determinada, la que se encuentra acotada a la contienda electoral, puesto que no debe perderse de vista que cualquier acto de ese tipo que se dé fuera de los plazos que comprende la campaña electoral, en principio, no podría considerarse como propaganda electoral, por lo que cualquier acto encaminado a la obtención del voto fuera del periodo destinado a la ley electoral para las campañas electorales.*

*De lo anterior, es dable concluir que el hecho de señalar que una determinada propaganda no constituye acto anticipado de precampaña o campaña al no reunir los elementos necesarios para ser catalogado como tales, no presupone sobre la naturaleza de este como un acto de precampaña, pues los actos de precampaña se circunscriben a un periodo de tiempo determinado y tienen por objeto obtener el respaldo de los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, situación que en la especie se actualiza, pues la propaganda a la que se hace alusión, fue colocada durante el periodo de precampaña, contiene la imagen y el nombre del precandidato debidamente registrado dentro del proceso de selección interna del partido político; asimismo hace alusión a la intención del precandidato de ser designado u ocupar la candidatura del partido a un cargo de elección popular.*

*Por otra parte, no escapa a la atención que el partido argumenta que es un agente externo sin responsabilidad sobre la conducta detectada por la autoridad, máxime cuando no hay ningún indicio que haya sido contratada por el Partido Acción Nacional, entre ellos, estar dirigida a la militancia panista, exhibir el logo del partido, realizar un llamado al voto o simplemente hacer un señalamiento a la Jornada Electoral. Sin embargo, tal como ha quedado precisado, las publicaciones en comento contienen la imagen y el nombre de los precandidatos debidamente registrados por el Partido Acción Nacional dentro del proceso de selección interna, así como sus propuestas a la ciudadanía, la intención del precandidato de ser designado u ocupar la candidatura del partido, en consecuencia, resulta evidente que con ellos, los precandidatos de mérito buscaban el respaldo para ser postulados como candidatos, por lo que los gastos generados por la contratación respectiva debieron ser reportados por cada uno de los precandidatos en los informes respectivos.*

*En consecuencia, al no presentar el partido político documentación alguna respecto de 22 inserciones en prensa, este Consejo General considera que ha lugar a dar inicio a un procedimiento oficioso, con la finalidad de estar en posibilidad de determinar si el Partido Acción Nacional, se apegó a la normatividad aplicable respecto del origen y aplicación de los recursos.*

*En razón de lo expuesto, respecto a la conclusión 10, es importante señalar que la autoridad electoral no tuvo los elementos suficientes para verificar lo señalado por el partido, y por ende, el origen y la correcta aplicación de los recursos, por lo que se hace necesario que esta autoridad electoral, en ejercicio de sus facultades, ordene el inicio de una investigación formal mediante un procedimiento que cumpla con todas las formalidades esenciales previstas en el texto constitucional.*

*En otras palabras, dado el tipo de procedimiento de revisión de los informes que presentan los partidos políticos nacionales, el cual establece plazos y formalidades a que deben sujetarse tanto los partidos como la autoridad electoral, en ocasiones le impide desplegar sus atribuciones de investigación en forma exhaustiva, para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto, sobre el origen y la aplicación de los recursos del Partido Acción Nacional.*

*La debida sustanciación de dicho procedimiento implica necesariamente garantizar el derecho de audiencia del partido político nacional, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.*

*Por lo tanto, se hace indispensable la sustanciación de un procedimiento oficioso, pues al no contar con la información y documentación reglamentaria, no es posible determinar el origen lícito o no de los recursos.*

*Es importante destacar, que si bien es cierto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, que esta autoridad debe culminar el procedimiento de revisión de informes en los plazos que en la propia legislación se señalan, en el caso concreto no es factible, en virtud de que no se cuenta con los elementos necesarios para su conclusión.*

*En consecuencia, este Consejo General considera necesario iniciar un procedimiento oficioso con la finalidad de verificar el origen de los recursos utilizados para pagar las inserciones en comento, con fundamento en los artículos 77, numeral 6; 81, numeral 1, inciso c); 118, numeral 1, incisos h), w) y z); y 361 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

**II. Acuerdo de inicio del procedimiento oficioso.** El quince de mayo de dos mil doce, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (en lo subsecuente Unidad de Fiscalización) acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente **P-UFRPP 25/12**, notificar al Secretario del Consejo General

de su recepción, y publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados de este Instituto.

**III. Publicación en estrados del acuerdo de inicio del procedimiento oficioso.**

- a) El quince de mayo de dos mil doce, la Unidad de Fiscalización fijó en los estrados de este Instituto durante setenta y dos horas, el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la respectiva cédula de conocimiento.
- b) El dieciocho de mayo de dos mil doce, se retiraron del lugar que ocupan en este Instituto los estrados de la Unidad de Fiscalización, el citado acuerdo de inicio, la cédula de conocimiento, y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente.

**IV. Aviso de inicio del procedimiento al Secretario del Consejo General.** El quince de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/4315/2012, la Unidad de Fiscalización informó al Secretario del Consejo General de este Instituto el inicio del procedimiento de mérito.

**V. Notificación del inicio del procedimiento oficioso.** El dieciséis de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/4334/2012, la Unidad de Fiscalización notificó al Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante este Consejo General el inicio del procedimiento de mérito.

**VI. Razón y constancia.** El veintiocho de mayo de dos mil doce, se integró al expediente de mérito, 14 copias simples correspondientes a la diligencia realizada en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña del Proceso Electoral Federal 2011-2012, a la C. Sonia Maide Sepúlveda Morales, Representante Legal de Cía. Periodística del Sol del Pacífico, S.A. de C.V.

**VII. Razón y constancia.** El veintiocho de mayo de dos mil doce, se integró al expediente de mérito, 16 copias simples correspondientes a la diligencia realizada en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña del Proceso Electoral Federal 2011-2012, al C. P. Luis Felipe Romandía Cacho, Representante Legal de Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V.

**VIII. Razón y constancia.** El veintiocho de mayo de dos mil doce, se integró al expediente de mérito, 26 copias simples correspondientes a la diligencia realizada en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña del Proceso Electoral

Federal 2011-2012, al C. P. Ernesto Padilla Armenta, Representante Legal de Impresora y Editorial, S.A. de C.V.

**IX. Solicitud de información y documentación a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros.**

- a) El dieciocho de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/146/2012, se solicitó a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros (en lo subsecuente Dirección de Auditoría), que proporcionara la documentación que obtuvo en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña a través de los procedimientos expeditos de los ingresos y egresos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, respecto de las 22 inserciones en prensa publicadas en el Estado de Sonora a favor del entonces precandidato al Senado el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, hecho reflejado en la conclusión 10 del Dictamen Consolidado correspondiente.
- b) El veinticuatro de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF-DA/767/12, la Dirección de Auditoría remitió la documentación solicitada en el inciso anterior.

**X. Requerimiento de información y documentación al Representante Legal de Cía. Periodística del Sol del Pacífico, S.A. de C.V.**

- a) El diez de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/4133/2012, se solicitó a la C. Sonia Maidé Sepúlveda Morales, Representante Legal de Cía. Periodística del Sol del Pacífico, S.A. de C.V., informara el nombre de la persona física o moral que contrató las inserciones de mérito, así como el contrato, facturas, monto y forma de pago.
- b) El veintiuno de mayo de dos mil doce, mediante escrito de fecha dieciocho de mayo, la Lic. Sonia Maide Sepúlveda Morales, Apoderada Legal y Gerente General de Cías. Periodísticas del Sol del Pacífico, S.A. de C.V., informó que la persona moral que contrató las publicaciones referidas en el oficio en comento, fue la sociedad mercantil denominada Alfíl Implementadores, S.C., por conducto del Lic. Mario Sotelo, que no se celebró contrato alguno, que se contrataron mediante orden de inserción número 18256 y que expidieron la factura No. AXAD713.

**XI. Requerimiento de información y documentación al Representante Legal de Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V.**

- a) El diez de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/4135/2012, se solicitó al C.P. Luis Felipe Romandía, Representante Legal de Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V., informara el nombre de la persona física o moral que contrató la inserción de mérito, así como el contrato, factura, monto y forma de pago.
- b) El veintidós de mayo de dos mil doce, mediante escrito de fecha diecisiete de mayo, el C. Luis Felipe Romandía Cacho, Director General del Periódico Expreso, informó que la persona moral que contrató las publicaciones referidas en el oficio en comento, fue la sociedad mercantil denominada Alfil Implementadores, S.C., que no se celebró contrato alguno, se expidió la factura No. 68397 y se recibió el cheque número 0001093 de la institución de crédito, Banco Mercantil del Norte, S.A, proveniente de la cuenta 552281898.

**XII. Requerimiento de información y documentación al Representante Legal de Impresora y Editorial, S.A. de C.V.**

- a) El diez de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/4136/2012, se solicitó al C.P. Ernesto Padilla Armenta, Representante Legal de Impresora y Editorial, S.A. de C.V., informara el nombre de la persona física o moral que contrató las inserciones de mérito, así como el contrato, facturas, monto y forma de pago.
- b) Mediante escrito de fecha diecisiete de mayo de dos mil doce, el C. Ernesto Padilla Armenta, Representante Legal de Impresora y Editorial, S.A. de C.V., informó que la persona moral que contrató las publicaciones referidas en el oficio en comento, fue la sociedad mercantil denominada Alfil Implementadores, S.C., que no se celebró contrato alguno, que se contrataron mediante las órdenes de inserción número 1322938, 1325498, 1327749, 1330763, 1333634 y 1336630 y se expidieron las facturas SPAA031209, SPAA031573, SPAA031889, SPAA032176, SPAA032428, SPAA032620 y SPAA032840.

**XIII. Requerimiento de información y documentación al Representante o Apoderado Legal de Alfil Implementadores, S.C.**

- a) El veintidós de mayo de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/4739/2012, se solicitó al Representante o Apoderado Legal de Alfil Implementadores, S.C., aclarara si pagó la publicación de los desplegados a favor del precandidato a Senador el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela en los periódicos

“Tribuna de San Luis” y “El Imparcial” del Estado de Sonora, por parte del Partido Acción Nacional, tal y como aparece en las órdenes de inserción y facturas de referencia.

- b) Mediante escrito sin número y sin fecha, signado por el Licenciado José René Sotelo Anaya, representante legal de “Alfil Implementadores S.C.”, recibido por la Unidad de Fiscalización el veintinueve de mayo de dos mil doce, se solicitó una prórroga para la contestación del oficio mencionado en el inciso anterior a efecto de cumplimentar el mismo de manera completa.
- c) El primero de junio de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/5481/2012 la Unidad de Fiscalización otorgó una prórroga de cuarenta y ocho horas, con el objeto de que “Alfil Implementadores A.C.” atendiera lo descrito en el inciso a).
- d) Mediante escrito sin número y sin fecha, signado por el Licenciado José René Sotelo Anaya, representante legal de “Alfil Implementadores S.C.”, recibido por la Unidad de Fiscalización el once de junio de dos mil doce, se informó que la razón de haber contratado y pagado las publicaciones de los desplegados en los periódicos “Tribuna de San Luis” y “El Imparcial” del Estado de Sonora, fue debido a la contratación de servicios por la revista “Gente y Negocios” a fin de que realizara la campaña en mercadotecnia y de imagen de la revista en comento, a efecto de posicionarse en el mercado de este tipo de medios de comunicación.

#### **XIV. Solicitud de información y documentación al Representante o Apoderado Legal de G. Negocios La Revista S. A. de C.V.**

- a) El quince de junio de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/6175/2012, se solicitó al Representante o Apoderado Legal de la revista en comento, a fin de que informara el nombre de la persona física o moral que contrató la publicación de la propaganda electoral de precampaña publicada en la carátula de la revista “Gente y Negocios” año 1, edición 1, de diciembre 2011, así como el contrato, facturas, monto y forma de pago.
- b) Mediante escrito de fecha veintisiete de junio de dos mil doce, el Ing. Harry Adrián Ruiz Villareal, Representante Legal de G. Negocios La Revista, S.A. de C.V., informó que en dicho ejemplar no se había publicado propaganda electoral en favor del Ing. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, que todo se debió a una estrategia de comercialización por el lanzamiento al mercado

de la “Revista Gente y Negocios”, en donde se utilizó la figura de un personaje con trayectoria en la comunidad sonorenses.

**XV. Razón y constancia.** El seis de julio de dos mil doce, se integró al expediente de mérito, los datos obtenidos en las páginas: [http://issu.com/genteynegocios/docs/gente\\_y\\_negocios\\_digital\\_ene\\_2012\\_y\\_http://www.issu.com/genteynegocios/docs/gente\\_y\\_negocios\\_digital\\_feb\\_2012](http://issu.com/genteynegocios/docs/gente_y_negocios_digital_ene_2012_y_http://www.issu.com/genteynegocios/docs/gente_y_negocios_digital_feb_2012); a saber, las caratulas de los ejemplares de la Revista Gente y Negocios correspondientes al Año 1, Ediciones 2 y 3 de los meses de enero y febrero del presente año, intitulados: “Turismo en Sonora” y “Pega Sequía”.

**XVI. Ampliación de plazo para resolver.**

- a) El trece de julio de dos mil doce, dada la naturaleza de las pruebas ofrecidas y de las investigaciones que debían realizarse para sustanciar adecuadamente el procedimiento que por esta vía se resuelve, el Director General de la Unidad de Fiscalización emitió el acuerdo por el que se amplía el plazo de sesenta días naturales para presentar a este Consejo General el respectivo proyecto de Resolución.
- b) El trece de julio de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/8023/2012, la Unidad de Fiscalización informó al Secretario del Consejo General del Instituto, el acuerdo referido previamente.

**XVII. Emplazamiento al Partido Acción Nacional.**

- a) El diecisiete de julio de dos mil doce, mediante oficio UF/DRN/8159/2012, la Unidad de Fiscalización emplazó al Partido Acción Nacional, corriéndole traslado con todas las constancias que integran el expediente de mérito, para que en el ámbito de sus atribuciones ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran sus afirmaciones respecto del mismo.
- b) El veinticuatro de julio de dos mil doce, mediante escrito RPAN/1301/2012, el Partido Acción Nacional dio respuesta al emplazamiento realizado, mismo que de conformidad con el artículo 31 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, se transcribe a continuación en su parte conducente:

“(...)



*Al respecto del análisis de los elementos que obran en el expediente al que hoy se me emplaza, es preciso señalar, que mi representado el Partido Acción Nacional ni el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela en ningún momento contrataron ni aceptaron la publicación de las inserciones por las cuales se dio inicio el presente procedimiento oficioso de fiscalización, tal como se advierte desde el momento en que se presentaron las contestaciones a los requerimientos de dicha autoridad en los que se manifestó lo siguiente:*

*(...)*

*De lo anterior resulta claro las explicaciones que mi representada con oportunidad precisó señalando que no se había reportado dicho gasto dentro del informe de Precampaña de dicho precandidato en virtud de que existía ya un procedimiento expreso claro y firme por parte del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Sonora, en el que se manifestó respecto a que la propaganda en cuestión no debía ser considerada como propaganda electoral sino, por el contrario, la misma atendía a propaganda comercial, ello tal y como se desprende a foja 252 a 255 del expediente formado con el número P-UFRPP 25/12 en el que se advierte de forma evidente que la propaganda expuesta en espectaculares (cuyo contenido es similar al de las inserciones) la misma se trata de propaganda comercial y no así electoral toda vez que la misma no se hace mención ni revela la intención de promover la candidatura de manera anticipada, ni posee elementos partidistas que, de manera evidente indique a la ciudadanía plataforma alguna ni llamamiento al voto para la siguiente Jornada Electoral dentro del Proceso Electoral federal 2011-2012.*

*(...)*

*Del contenido de las inserciones claramente se observa las siguientes leyendas: ‘Los mejores sonorenses’, ‘gente y negocios’, ‘con la gente de Sonora, voy rumbo al senado’; ‘con toda la fuerza: Pancho Búrquez’ (todo ello en la portada de lo que se presume en una revista, la revista denominada “GENTE Y NEGOCIOS”) así también se observa con claridad: ‘En esta edición: CON TODA LA FUERZA: PANCHO BÚRQUEZ Twitter @genteynegocios, Suscripciones cel.: 6621-113296.*

*(...)*

*De lo anterior se evidencia que la empresa Alfil Implementadores, S.C. contrató dichas inserciones con la finalidad única y exclusiva de promocionar a la revista GENTE Y NEGOCIOS, ello a través de la inclusión de entrevistas hechas a personajes de la vida pública en la entidad, en el presente tocó al C.*

*Francisco Búrquez ser entrevistado por dicha editorial sin que se le haya hecho de su conocimiento que aparecía su imagen dentro de la portada de la revista.*

*Ahora bien, es de referir de que en la documentación soporte que aportan las empresas requeridas por la autoridad, no se advierte de forma clara que el concepto del pago por los servicios de difusión de la revista, guarde relación con el otrora candidato, con el Partido Acción Nacional o que siquiera guarde relación con el Proceso Electoral Federal 2011-2012, por el contrario se aprecia que los conceptos corresponden a 'Cobertura Informativa'.*

*A todo lo anterior es evidente que se trata de un producto integrado consistente en la promoción y difusión de la revista denominada 'GENTE Y NEGOCIOS' cuyo primer ejemplar y primera edición fue en el mes de Diciembre de 2011 en la que de manera estratégica para beneficio único y exclusivo de posicionamiento de la revista se entrevistaba a personalidades distinguidas de la localidad, por lo que resulta erróneo siquiera pensar que derivado de las inserciones de litis el Partido Acción Nacional y su otrora Precandidato hubieran obtenido un beneficio de las mismas ya que del contenido no se advierte elemento que pueda hacerlo constituir en propaganda electoral propia de la etapa de precampaña.*

*No debe pasar desapercibido para la Unidad de Fiscalización que dentro de la invitación que le fuere formulada al C. Francisco Búrquez Valenzuela no se advierte mención alguna de que su imagen y algunas expresiones derivadas de su entrevista serían utilizadas en la portada de la misma, situación que mi representando y el propio precandidato desconocía y en consecuencia accedió a la referida entrevista en total y pleno apego a la Libertad de Expresión y manifestación de las ideas en los artículos 6° y 7° de la Carta Magna.*

*Finalmente, contrario a lo que la Unidad pueda suponer, el C. Francisco Búrquez y el Partido Acción Nacional no se beneficiaron de dichas inserciones, ello primeramente por los argumentos que el propio Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Sonora determinó y, por otro lado, de su contenido no se depende siquiera indicios de que la misma promueva la imagen o candidatura del C. Francisco Búrquez Valenzuela, ya que en ningún momento se observan elementos que puedan acreditar que la contratación por parte de la empresa Alfil Implementadores, S.C. haya sido con un beneficio para el C. Francisco Búrquez Valenzuela ni para el Partido Acción Nacional, por el contrario, la misma solo fue para beneficio de la revista lo cual no vincula al otrora precandidato con la misma.*

(...).

*Por lo que ante tal aspecto es evidente que no se actualiza la aportación en especie por parte de una sociedad mercantil toda vez que no se acredita que el beneficio de las referidas haya sido a favor del C. Francisco Búrquez Valenzuela, por lo contrario se benefició a la revista Gente y Negocios, quien de forma dolosa y sin consentimiento expreso del referido ciudadano y del Partido Acción Nacional determinó utilizar la imagen del C. Francisco Búrquez en la portada.*

**XVIII. Cierre de instrucción.** El veinticuatro de agosto de dos mil doce, la Unidad de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de Resolución correspondiente.

En virtud de que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del procedimiento administrativo oficioso en que se actúa, se procede a determinar lo conducente, de conformidad con los artículos 372, numeral 2; 377, numeral 3 y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como el artículo 32 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.

## CONSIDERANDO

**1. Competencia.** Que con base en los artículos 41, Base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, numeral 1; 81, numeral 1, inciso c) y o); 109, 118, numeral 1, incisos h), i) y w); 372, numerales 1, incisos a) y b), y 2; 377, numeral 3; y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, numeral 1, inciso c); 5, 6, numeral 1, inciso u); y 9 del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dicha Unidad de Fiscalización es el órgano **competente** para tramitar, sustanciar y formular el presente proyecto de Resolución, que este Consejo General conoce a efecto de determinar lo conducente y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

**2. Estudio de fondo.** Que al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver y tomando en consideración lo previsto en el Punto Resolutivo **SEXTO**, en relación con el Considerando **7.1**, inciso **e)**, conclusión **10** de la Resolución **CG286/2012**, aprobada por este Consejo General, así como del estudio de los documentos y las actuaciones que integran este expediente, se desprende que el **fondo del presente** asunto consiste en determinar el origen, o

en su caso, la falta de reporte del gasto generado por el pago de la publicación de veintidós inserciones en diversos medios impresos que beneficiaron al entonces precandidato a Senador por el Partido Acción Nacional, en el Estado de Sonora, el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela.

Esto es, debe determinarse si los recursos que se aplicaron para la publicación de veintidós inserciones en diversos medios impresos, implicaron una aportación ilícita o bien, un ingreso o gasto no reportado por dicho instituto político y, derivado de lo anterior, determinar si existió un rebase al tope de gastos de precampaña fijado por esta autoridad electoral en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En consecuencia, debe determinarse si el Partido Acción Nacional incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso a); 77, numeral 2, inciso g); 83, numeral 1, inciso c), fracción I; 214, numeral 4 en relación al 215 y 344, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, los artículos 229 y 317 del Reglamento de Fiscalización vigente a partir del uno de enero de dos mil doce, que a la letra se transcriben:

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**"Artículo 38**

*1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

*a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;(…)"*

**"Artículo 77**

*(…)*

*2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:*

*(…)*

*g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil."*

**“Artículo 83**

*1. Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:*

*(...)*

*c) Informes de precampaña:*

*1. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.*

**“Artículo 214**

*(...)*

*4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.”*

**“Artículo 215**

*1. Quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de precampaña los conceptos señalados en el inciso a), b), c) y d) del párrafo 2 del artículo 229 de este Código.”*

**“Artículo 344**

*1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:*

*(...)*

*e) Exceder el tope de gasto de precampaña o campaña establecido por el Consejo General; y*

(...)"

### Reglamento de Fiscalización

#### **"Artículo 229**

*1. Todos los ingresos que se reciban y los egresos que se realicen con motivo de las campañas internas referidas deberán registrarse en la contabilidad del partido en diversas subcuentas, de conformidad con el Catálogo de Cuentas y estar soportados con la documentación a la que se refiere el Reglamento para la comprobación de ingresos y egresos, la cual deberá entregarse a la Unidad de Fiscalización junto con los informes de precampaña y con el informe anual."*

#### **"Artículo 317**

*1. En los informes de precampaña deberán relacionarse, la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados por cada uno de los precandidatos, desde que éstos son registrados como tales hasta la postulación del candidato ganador correspondiente y en los casos de candidato único, desde el reconocimiento del partido hasta la postulación. Dichos informes de precampaña deben elaborarse con base en los datos establecidos en los formatos "IPR-P" e "IPR-S-D" incluidos en el Reglamento."*

De las premisas normativas citadas se desprende que los partidos políticos tienen diversas obligaciones, entre ellas, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su actuar a los principios del Estado democrático, garantizando de esa forma el respeto absoluto de la norma. Así pues, con esta finalidad se ha establecido la obligación a los partidos políticos de presentar ante el órgano fiscalizador, informes en los cuales se reporte el origen y el monto de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento reciban, así como su empleo y aplicación. En el caso concreto, tienen la obligación de presentar Informes de Precampaña por cada uno de los precandidatos a puestos de elección popular que registren los partidos políticos, reportando, en todo caso, los gastos erogados por el instituto político y el precandidato, para la consecución del respectivo voto en la selección interna.

El cumplimiento de esta obligación permite al órgano fiscalizador contar con toda la documentación comprobatoria necesaria para verificar el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos reciban y realicen, garantizando de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático.

En congruencia a este régimen de transparencia y rendición de cuentas, se establece la obligación a los partidos políticos de presentar toda la documentación comprobatoria que soporte el origen y destino de los recursos que reciban. Lo anterior, para que la autoridad electoral fiscalizadora tenga plena certeza de la licitud de sus operaciones y a la vez vigile que su haber patrimonial no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley.

Así, por lo que respecta al artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código de la materia, establece una restricción con el fin de impedir que las empresas mexicanas de carácter mercantil utilicen recursos privados para influir en el ánimo de las preferencias de los electores, en virtud de que la ilícita interferencia del poder económico, transgrede el principio de equidad que rige a la materia electoral que es el bien jurídico tutelado en dicha norma.

Del mismo modo, el artículo analizado implica una protección al principio de imparcialidad, en el entendido de que tiene como objetivo asegurar que no existan factores que influyan en el actuar de los partidos políticos y que por tanto vayan en contra de la finalidad de estos últimos, anteponiendo intereses distintos a los intereses de la sociedad.

Por otro lado, de los mismos preceptos legales se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de reportar con veracidad a la autoridad fiscalizadora los ingresos que perciban por medio de las modalidades del financiamiento privado, procurando en todo momento que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, en congruencia con el texto constitucional.

Establecido lo anterior, resulta importante señalar las causas que originaron el presente procedimiento.

En este sentido, del monitoreo a las publicaciones en medios impresos, así como en los diarios y revistas de circulación nacional recabadas por la Coordinación Nacional de Comunicación Social y por las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, y capturadas en el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (en adelante SIMEI), se desprendió la existencia de veintidós inserciones que beneficiaron al entonces precandidato al Senado el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela postulado por el Partido Acción Nacional, en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012. A continuación se detallan los casos en comento:

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	PERIÓDICO	FECHA DE PUBLICACIÓN	PÁG.	EXTRACTO DEL TEXTO PUBLICADO	CANDIDATO BENEFICIADO	REF. ANEXO OFICIO UFDA/3247/12		
1	Sonora	"El Imparcial" Impresora y Editorial, S.A. de C.V.	26/12/2011	15		Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	2		
2			04/01/2012	4			7		
3			05/01/2012	9			9		
4			16/01/2012	4			12		
5			12/01/2012	9			13		
6			19/01/2012	15			14		
7			23/01/2012	11			16		
8			26/01/2012	4			18		
9			30/01/2012	11			20		
10			02/02/2012	13			22		
11		"Expreso" Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V	20/12/2011	9A			"Con la gente de Sonora voy rumbo al Senado"		3
12		"Tribuna de San Luis" Cia. Periodística del Sol del Pacífico/OE M	26/12/2011	16			"Con toda la fuerza Pancho Búrquez"		4
13			26/12/2011	14					5
14			05/01/2012	14					6
15			09/01/2012	16					8
16			23/01/2012	15					17
17			26/01/2012	15					19
18			19/01/2012	17					15
19			30/01/2012	17					21
20			02/02/2012	15					23
21			16/01/2012	15					10
22			12/01/2012	13					11

Cabe señalar que los monitoreos de medios de comunicación constituyen un mecanismo previsto en los Reglamentos aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que le permiten a la autoridad fiscalizadora verificar la veracidad de la información proporcionada por los partidos políticos en sus informes; ya que se trata de un conjunto de actividades diseñadas para medir, analizar y procesar en forma continua, la información emitida por medios de comunicación electrónicos, impresos o alternos, respecto de un tema, lugar y tiempo determinados, con el registro y representación objetiva de los promocionales, anuncios, programas, entre otros, objeto del monitoreo; según señala la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-43/2006**.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en el **SUP-RAP-86/2007** ha definido al monitoreo en materia de fiscalización "como una herramienta idónea para auxiliar y coadyuvar en las funciones de control y



fiscalización de las actividades de los partidos políticos, encomendadas a las autoridades electorales, ya que a través de éstos se tiende a garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos; medir los gastos de inversión en medios de comunicación de dichas entidades de interés público y apoyar la fiscalización de los institutos políticos para prevenir que se rebasen los topes de campaña, entre otros aspectos”.

Bajo esta línea, surgió el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos como un instrumento de medición que permite a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a través de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, recabar información y documentación soporte sobre inserciones en prensa y anuncios espectaculares colocados en la vía pública con la finalidad de cotejarlo con lo reportado por los partidos políticos y coaliciones en sus Informes de Precampaña, con el fin de verificar que todos los gastos realizados hayan sido debidamente registrados en su contabilidad y reportados en los Informes correspondientes.

Es importante mencionar que la facultad de la autoridad fiscalizadora para ordenar la realización de monitoreos, se encuentra regulada en el artículo 227 del Reglamento de Fiscalización, que a la letra señala:

*“1) La Unidad de Fiscalización realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreos en diarios, revistas y otros medios impresos, así como en anuncios espectaculares en la vía pública.*

*2) Los resultados de los monitoreos serán conciliados con lo reportado por los partidos en los informes de ingresos y gastos aplicados a precampañas y campañas.*

*3) Los monitoreos darán cuenta de la contratación de los espacios referidos en los que aparezcan ciudadanos y ciudadanas con aspiraciones a convertirse en candidatos a cargos de elección popular, candidatos internos registrados o reconocidos por los partidos, así como candidatos postulados por los partidos. Asimismo, la Unidad de Fiscalización determinará las condiciones y plazos para hacer públicos los resultados de los monitoreos, siempre que no se afecte el procedimiento de fiscalización en curso.”*

Como puede apreciarse, el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos contribuye a la construcción de condiciones de credibilidad y confianza, al incorporar medidas novedosas para fiscalizar eficientemente el manejo administrativo y financiero de las campañas políticas; ya que permite a la

Unidad de Fiscalización cruzar la información a través de la detección de anuncios espectaculares colocados en la vía pública y de la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda aquella publicidad y propaganda para cotejarlos con lo reportado por los partidos y coaliciones bajo este rubro; por lo que se configura como un mecanismo que permite cumplir cabalmente con el procedimiento de auditoría y verificar la aplicación de recursos para detectar oportunamente una posible omisión de gastos.

Ahora bien, dada la naturaleza y finalidad de los monitoreos, es inconcuso que este sistema constituye una herramienta indispensable para verificar el cumplimiento de las normas en materia de financiamiento, lo cual pone en evidencia que se trata de instrumentos fiables y dotados de valor probatorio para determinar las posibles infracciones cometidas a la normatividad electoral, por ser esa precisamente la función para la cual fueron diseñados en la legislación.

En este tenor, vale la pena señalar que de conformidad con el **SUP-RAP-24/2010**, el elemento que determina de manera fundamental el valor probatorio pleno de un documento público **es el hecho de que sea emitido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones y no su consignación en un papel**. De esta forma, si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 359, numerales 2 y 3 que sólo las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, mientras que las pruebas técnicas harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente; la Sala Superior ha señalado que cuando se trata de imágenes, es casi imposible hacerlas constar en un documento, pues para describirlas de manera exacta es necesario utilizar una gran cantidad palabras, lo cual haría casi imposible el intento de consignar en un documento el resultado de un monitoreo que comprenda varios elementos registrados.

Por tanto, en casos como el que ahora se presenta, resulta válido que la autoridad electoral haga costar los resultados en medios electrónicos para considerarlos como pruebas con valor probatorio pleno, pues igualmente se tratará de actos realizados por un funcionario público en ejercicio de sus funciones. Entenderlo de distinta manera, se traduciría en una actividad inocua, en tanto que los monitoreos carecerían de razón; según se enfatiza en el **SUP-RAP 133/2012** en donde se asigna pleno valor probatorio a los Monitoreos realizados por el Instituto Federal Electoral en ejercicio de sus atribuciones.

Es preciso mencionar que la *ratio essendis* de este criterio se encuentra recogido en la Jurisprudencia 24/2010, aprobada por la Sala Superior en la sesión pública celebrada el cuatro de agosto de dos mil diez; misma que señala que:

*“...los testigos de grabación, **producidos por el Instituto Federal Electoral, constituyen pruebas técnicas que por regla tienen valor probatorio pleno, porque son obtenidos por el propio Instituto, al realizar el monitoreo, para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión de promocionales en radio y televisión.**”*

Por lo anterior, se colige que los resultados del monitoreo que dieron origen a este procedimiento oficioso de fiscalización deben ser evaluados como elementos con valor probatorio pleno, que dotan de certeza a esta autoridad sobre la existencia de las inserciones reportadas en el mismo, pues se trata de un documento emitido por una autoridad pública en ejercicio de sus funciones. Para robustecer lo anterior, es preciso decir que no obra en el expediente prueba alguna en contrario que sirva para desvirtuar los resultados del multicitado monitoreo, como podría ser otro documento elaborado por la propia autoridad, cuyo contenido diverja del informe, según se establece en el **SUP-RAP-117/2010**.

En este orden de ideas, esta autoridad electoral cuenta con elementos probatorios suficientes para tener plenamente acreditada la existencia de las inserciones de mérito.

Derivado de lo anterior, mediante oficios UF-DA/3247/12 y UF-DA/3680/12, la autoridad fiscalizadora electoral requirió al Partido Acción Nacional para que remitiera aquella información y documentación que soportara la contratación, el costo, publicación y pago de las inserciones referenciadas, así como la documentación y registros contables correspondientes, sin embargo, dicho instituto político no proporcionó la respectiva documentación soporte y manifestó que, en los procedimientos ante el 02, 03 y 05 Consejos Distritales del estado de Sonora, existe un pronunciamiento por parte del Instituto Federal Electoral en el sentido de que dicha propaganda no cumple los requisitos establecidos por la norma comicial y en la jurisprudencia para ser catalogados como de índole electoral, para lo cual proporcionó copia de las Resoluciones dictadas por el Consejo Local en el estado de Sonora, dentro de los recursos de revisión identificados con los números de expediente RSCL/SON/015/2012; RSCL/SON/018/2012 y acumulado; y RSCL/SON/025/2012 y acumulados, interpuestos en contra de las Resoluciones dictadas dentro de los expedientes CD/PE/DHPC/CD/03/SON/01/2012, CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012 y

CD/PE/PVEM/DE05/SON/001/2012, respectivamente; así como copia de la Resolución dictada por el Consejo Distrital 03 dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con el número de expediente CD/PE/CIBC/CD03/SON/002/2012, en acatamiento a la Resolución recaída en el recurso de revisión identificado como RSCL/SON/023/2012.

En ese contexto, este Consejo General consideró necesario iniciar de oficio el presente procedimiento administrativo sancionador electoral para determinar el origen y licitud de los recursos destinados al pago de las inserciones referidas.

Cabe señalar que inconforme con tal determinación el Partido Acción Nacional interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-233-2012**, esgrimiendo como fuente de agravio respecto de las conclusiones 8 y 10 lo que se transcribe a continuación:

*“que la autoridad resolutora va más allá de la litis planteada en los recursos de revisión RSCL/SON/003/2012, RSCL/SON/015/2012, RSCL/SON/018/2012 y RSCL/SON/025/2012, pues hace una distinción entre actos de precampaña y campaña, siendo que el litigio original en los mencionados recursos de revisión versaban sobre actos anticipados de precampaña y campaña.”*

*“(…) por lo que el hecho de actuar en otro sentido permitiría una indebida suplencia de la queja a favor de la autoridad fiscalizadora federal, al no existir recurso judicial alguno interpuesto”*

(…)

*“...el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Sonora, admitió el carácter comercial de la propaganda y a la vez determinó que dicha propaganda no constituía un acto anticipado de precampaña y/o campaña por no cumplir con los requisitos de este tipo de propaganda, como lo es el llamado al voto, la exhibición del emblema del partido, una mención a la fecha del proceso interno de selección o ser dirigida a la militancia del Partido Acción Nacional, razón por la cual, al no reportar beneficio alguno al partido político, ésta no debe ser considerada como un gasto ...”*

Al respecto con fecha seis de junio de dos mil doce, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia confirmando la parte impugnada por el Partido Acción Nacional de la Resolución CG286/2012 de nueve de mayo de dos mil doce.

Cabe señalar que entre las consideraciones que tomó en cuenta la Sala Superior para confirmar la resolución de mérito, están las siguientes:

*“Asimismo, resulta necesario precisar que lo resuelto por el Consejo Local, en su momento, fue que las publicaciones no constituyen actos anticipados de campaña pues, no obstante señaló que tampoco constituyen actos anticipados de precampaña, en ningún momento realizó el estudio de los elementos establecidos en el artículo 212 del Código Federal de Instituciones Electorales, a efecto de estar en posibilidades de llegar a tal conclusión.*

*Cosa distinta a lo acontecido en la especie cuando, como consecuencia de los resultados obtenidos del monitoreo en anuncios espectaculares colocados en la vía pública y en medios impresos durante la precampañas electorales, la autoridad responsable tuvo conocimiento de publicaciones que, una vez analizadas a la luz de lo dispuesto en la ley, reúnen las características de la "propaganda de precampaña".*

*Es decir, si bien existe una resolución respecto de las publicaciones de mérito, la misma no versó sobre su carácter de "propaganda de precampaña", pues se limitó exclusivamente a determinar que las mismas no constituían "actos anticipados de precampaña o de campaña".*

*En este tenor, la responsable no volvió a calificar las publicaciones, ni deja sin efecto lo resuelto por la autoridad local, pues de esa manera se estaría atentando contra el principio de cosa juzgada. Lo que la responsable realizó en la resolución combatida fue el análisis de las publicaciones al tenor de las características de los actos de precampaña, situación que no había acontecido en las resoluciones de la referida autoridad local.*

*En la especie, la materia por dilucidar no queda plenamente decidida por el fallo de las resoluciones dictadas anteriormente por la autoridad local, es decir, no existe identidad en lo sustancial o dependencia jurídica entre los asuntos, pues el efecto de lo decidido en dichas resoluciones no se refleja en la situación que debe resolverse actualmente, por lo que la autoridad responsable no quedó vinculada por las citadas resoluciones.”*

En ese sentido, el objeto del procedimiento citado al rubro es determinar en primer lugar si las referidas inserciones constituyen propaganda de precampaña y en segundo término si las citadas inserciones implicaron una aportación ilícita o bien, un ingreso o egreso no reportado por dicho instituto político y, consecuentemente, sumar el beneficio económico obtenido por cada inserción al Informe de Precampaña del entonces precandidato a Senador Federal el C. Francisco de

Paula Búrquez Valenzuela, verificando de esta manera si se actualiza un rebase al tope de gastos de campaña fijado por la autoridad electoral para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En tal virtud, resulta conveniente dividir en **dos apartados** el estudio de fondo del procedimiento de mérito.

En este contexto, el orden de los apartados será el siguiente:

- En primer lugar se analizará si las inserciones constituyeron propaganda de precampaña.
- En segundo lugar, se analizará si las inserciones actualizan el supuesto establecido en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.

Es trascendente señalar que de configurarse la conducta infractora descrita anteriormente, se procederá a estudiar si se genera un rebase al tope de gastos de las precampañas al cargo de Senador fijado por esta autoridad electoral en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Señalado lo anterior, se presenta el análisis de los apartados correspondientes.

**A) En el presente apartado se analiza si las inserciones constituyeron propaganda de precampaña.**

El marco general de las precampañas federales está regulado en el artículo 41, Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de los artículos 211 a 217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de lo cual podemos identificar lo siguiente:

- Es un periodo específico del Proceso Electoral: Etapa de Preparación de la Elección.
- Regulado en primer lugar por las propias instancias partidistas; en el que se dirimen y definen las candidaturas de los partidos.
- Que transcurren en un mismo periodo para todos los Partidos Políticos Nacionales: Del 18 de diciembre al 15 de febrero del presente año.
- Su desarrollo incluye todo tipo de actividades de proselitismo.
- Y se pueden dirigir a afiliados, simpatizantes o al electorado en general.

En ese sentido, y tomando en cuenta los criterios emitidos por la autoridad electoral, los actos de precampaña son todas las actividades comprendidas dentro del periodo de precampañas realizadas por los aspirantes a un cargo de elección popular, dirigidas al interior del partido político, militantes, simpatizantes o al electorado en general, que tiene como único fin, la elección de entre ellos (precandidatos) al candidato que habrán de representar al partido político en los comicios electorales a los que haya lugar.

Ahora bien, conforme al artículo 212, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral, difunden los precandidatos a cargo de elección popular, con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Como se desprende de este artículo la propaganda de precampaña tiene los siguientes elementos:

**-Un ámbito de aplicación temporal:** pues su desarrollo se encuentra íntimamente ligado al periodo de precampaña<sup>1</sup>, teniendo como principal propósito colocar en las preferencias de los militantes y simpatizantes de un partido político a un precandidato.

**-Un ámbito de aplicación material:** pues tiene como finalidad esencial obtener el respaldo de los militantes y/o simpatizantes de un partido político, para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mencionó en la sentencia correspondiente al SUP-JRC-309/2011 que, la **promoción electoral que realiza un precandidato** en la etapa de precampañas se concentra en la búsqueda del apoyo de los militantes y simpatizantes o, incluso, de la ciudadanía en general, dependiendo de las disposiciones internas de cada partido político, para lograr la postulación a un cargo de elección popular.

---

<sup>1</sup> En sesión extraordinaria del Consejo General de fecha siete de octubre de dos mil doce, mediante Acuerdo CG326/2012 se estableció como inicio de las precampañas electorales el dieciocho de diciembre de dos mil once y su conclusión el quince de febrero de dos mil doce.

Ahora bien, el artículo 217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que a las precampañas, así como a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en dicho Código respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.

Con base en lo anterior, en el artículo 229, numerales 1 y 2 del Código Federal Electoral en comento, se enuncian los gastos en actividades de campaña y propaganda electoral que se pueden realizar dentro del periodo correspondiente, en los cuales se encuentran los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; y a nivel reglamentario el artículo 163 del Reglamento de Fiscalización, considera que la publicidad en diarios, revistas y otros medios impresos que reúna las características enlistadas en dicho artículo, obtendrá el carácter de **propaganda electoral**.

En ese tenor, a efecto de aplicar supletoriamente las características mencionadas en el artículo 163 del Reglamento de Fiscalización, en lo conducente, a la propaganda de precampaña, resulta importante señalar que en el Acuerdo CG474/2011 este Consejo General, estableció como única limitación a los actos que puede realizar un precandidato, el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, ya que constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, no de precampaña.

De tal manera, que excluyendo los elementos que pueden difundir los candidatos, partidos políticos o coaliciones únicamente en la campaña electoral, se concluye que las características aplicables para que la publicidad en diarios revistas y otros medios impresos se puedan considerar como propaganda de precampaña son:

- La aparición de la imagen de alguno de los candidatos del partido, o la utilización de su voz o de su nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre;
- La invitación a participar en actos organizados por el partido o por los candidatos por él postulados;
- La presentación de la imagen del líder o líderes del partido; la aparición de su emblema; o la mención de sus slogans, frases o de cualquier lema con el que se identifique al partido o a cualquiera de sus precandidatos.

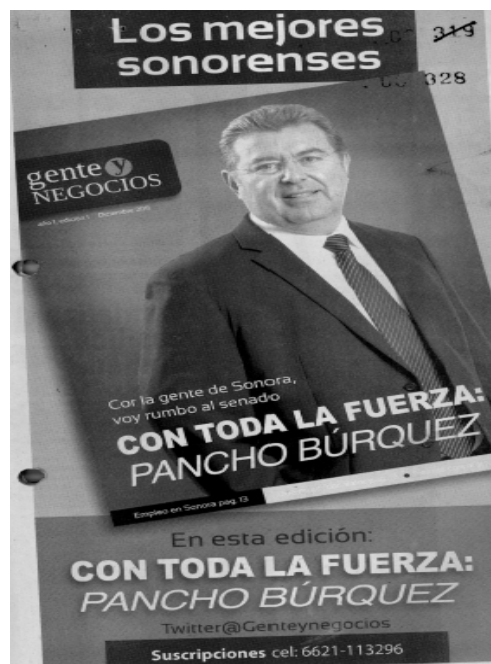
En suma, para determinar si un mensaje, inserción, escrito, imagen o expresión constituyen propaganda de precampaña, es necesario realizar un ejercicio interpretativo, razonable y objetivo que permita arribar con plena certeza que



contienen elementos de tal naturaleza, sin importar si su contratación y si el pago se efectuó o no por el partido político nacional o precandidato respectivo, así como si el tiempo de dicha contratación y pago ocurrió durante el Proceso Electoral.

En ese sentido, lo procedente es analizar si las inserciones de mérito, cumplen con los elementos propios de la propaganda de precampaña, tal y como se demuestra a continuación:

**(Imagen de la publicación de las 22 inserciones en diversos medios impresos).**



Características encontradas:

- Fueron publicadas durante el periodo de precampaña electoral del Proceso Electoral Federal dos mil once-dos mil doce; lo anterior es así, toda vez que la primera de las inserciones reportadas se publicó el veinte de diciembre de dos mil once y la última el dos de febrero del presente año.
- Contienen el nombre del entonces precandidato a senador federal por el Partido Acción Nacional, el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela;

- Contiene la imagen del precandidato en comentario.
- La mención de su slogan o frase con el que se identifica al precandidato: “CON TODA LA FUERZA: *PANCHO BÚRQUEZ*.”
- Contiene la frase “Con la gente de Sonora, voy rumbo al Senado”.

De los elementos visuales antes señalados, se colige que la inserción transmite la imagen y el nombre del ciudadano Francisco Búrquez, como elemento central de la portada de la revista "**GENTE Y NEGOCIOS**", así como su pretensión de obtener un cargo de elección.

En conclusión, del análisis del contenido de las inserciones referidas en el cuadro que antecede, materia de análisis en este apartado, se desprende que constituyó propaganda de precampaña que benefició al entonces precandidato al Senado por el estado de Sonora, pues se actualizan los elementos antes descritos.

Ahora bien el Partido Acción Nacional en contestación al emplazamiento realizado por la autoridad electoral, manifestó que la propaganda en cuestión no debía ser considerada como propaganda electoral sino, por el contrario, la misma atendía a propaganda comercial, que se trataba de un producto para la comercialización de la revista Gente y Negocios en su primera edición (Diciembre de 2011).

Al respecto es necesario puntualizar, que aun cuando las inserciones de referencia contienen algunos aspectos característicos de la propaganda comercial que, en el caso, tienden a publicitar la actividad de medios de comunicación impresos (revistas, periódicos y semanarios), es innegable que en el fondo existe una naturaleza electoral, tendiente a posicionar al precandidato en comentario, a través de la adquisición de espacios publicitarios, como lo son los diversos medios impresos en donde se publicaron las inserciones en comentario.

Asimismo, la difusión de la referida propaganda, promocionó al precandidato aludido, pues expone su imagen y el cargo que pretendía ocupar, situación que trae aparejado un desequilibrio para los demás precandidatos, pues resulta en detrimento del resto de los contendientes, dentro del proceso interno de selección de candidatos. Aunado a lo anterior, es evidente que la publicidad comercial induce en los receptores de los mensajes, directrices para actuar o pensar, y de esa forma conducirlos a un fin o resultado concreto, o mantener una imagen o percepción constante de una fuerza política, o como acontece en el presente caso, sus precandidatos.

Por lo anterior, es dable concluir que la propaganda materia del procedimiento, fue dirigida con el objeto de influir en el ánimo ciudadano, dentro del contexto de una precampaña, al promocionar no solo la imagen, sino paralelamente, se indica la candidatura al puesto de elección popular que se pretendía obtener.

Todo lo anterior, y con la fecha de realización de los hechos materia del procedimiento, permite vincular los elementos que obran en el presente expediente, a fin de que esta autoridad concluya que las inserciones en prensa constituyen propaganda de precampaña, misma que por su naturaleza debió de reportarse o contabilizarse por el partido político, dentro de los informes de precampaña.

Robustece lo anterior, la jurisprudencia 37/2010<sup>2</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el seis de octubre de dos mil diez, con el rubro y texto siguientes:

***“PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA ANTE LA CIUDADANÍA.—En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial; cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.”***

---

<sup>2</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.

Asimismo, la tesis XIV/2010<sup>3</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el once de agosto de dos mil diez, con el rubro y texto siguientes:

**“PROPAGANDA ELECTORAL. NO DEBE TENER CARACTERÍSTICAS SEMEJANTES A LAS DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).-De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 21, 22, 29, 30, 45, apartado C, párrafo sexto, inciso g); 117 Bis E, fracción II, y 117 Bis I; 246 y 247 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, se advierte que el fin de la propaganda electoral es buscar la obtención del voto a favor de un precandidato, candidato o partido político; por ello, los institutos políticos deben abstenerse de incluir en la propaganda electoral expresiones, símbolos o características semejantes a las de una publicidad comercial, pues lo contrario podría afectar la equidad en la contienda electoral.**

*Cuarta Época:*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-126/2010 y acumulados.- Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.-Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa.-26 de mayo de 2010.-Unanimidad de votos en los Resolutivos primero a octavo y mayoría de cuatro votos en cuanto al noveno a undécimo.-Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.-Disidentes: Constancio Carrasco Daza, Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar.-Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Mauricio Huesca Rodríguez y Carlos Vargas Baca.”*

**B) En el presente apartado se analiza las inserciones en medios impresos que constituyen propaganda de precampaña que actualizan el supuesto del artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Durante la sustanciación del procedimiento de mérito, la Dirección de Auditoría remitió copia simple de las inserciones que a continuación se detallan:

---

<sup>3</sup> *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, página 66.”*

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

NUM.	ENTIDAD FEDERATIVA	PERIÓDICO	FECHA DE PUBLICACIÓN	PÁG.	EXTRACTO DEL TEXTO PUBLICADO	CANDIDATO BENEFICIADO	REF.
1	Sonora	"El Imparcial" Impresora y Editorial, S.A. de C.V.	26/12/2011	15	"Con la gente de Sonora voy rumbo al Senado Con toda la fuerza Pancho Búrquez"	Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	2
2			04/01/2012	4			7
3			05/01/2012	9			9
4			16/01/2012	4			12
5			12/01/2012	9			13
6			19/01/2012	15			14
7			23/01/2012	11			16
8			26/01/2012	4			18
9			30/01/2012	11			20
10			02/02/2012	13			22
11		"Expreso" Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V.	20/12/2011	9ª			3
12		"Tribuna de San Luis" Cía. Periodística del Sol del Pacífico/OEM	26/12/2011	16			4
13			26/12/2011	14			5
14			05/01/2012	14			6
15			09/01/2012	16			8
16			23/01/2012	15			17
17			26/01/2012	15			19
18			19/01/2012	17			15
19			30/01/2012	17			21
20			02/02/2012	15			23
21			16/01/2012	15			10
22			12/01/2012	13			11

Al respecto, se formularon diversos requerimientos a los periódicos responsables de la publicación de las inserciones en comento, obteniendo los siguientes resultados:

Periódico	Respuesta del Medio
<b>"Tribuna de San Luis" Cía. Periodística del Sol del Pacífico/OEM</b>	En respuesta al oficio UF/DRN/4133/2012, de fecha diez de mayo de dos mil doce, la Lic. Sonia Maide Sepúlveda Morales, Apoderada Legal y Gerente General de Cías. Periodísticas del Sol del Pacífico, S.A. de C.V., proporcionó copia de la factura número AXAD713, expedida a favor de Alfil Implementadores, S.C., por el monto de \$35,897.40 (treinta y cinco mil ochocientos noventa y siete pesos 40/100 M.N.), misma que ampara la publicación de las inserciones de referencia; así como la orden de inserción número 18256.
<b>"Expreso" Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V</b>	En respuesta al oficio UF/DRN/4135/2012, de fecha diez de mayo de dos mil doce, el C. Luis Felipe Romandía Cacho, Director General del Periódico Expreso, proporcionó copia de la factura número 68397 (que sustituyó a la factura 66001),

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

Periódico	Respuesta del Medio
	expedida a favor de Alfil Implementadores, S.C., por el monto de \$4,377.84 (cuatro mil trescientos setenta y siete pesos 84/100 M.N.), misma que ampara la publicación de la inserción de referencia; así como el recibo de caja número 1093.
<b>"El Imparcial" Impresora y Editorial, S.A. de C.V."</b>	En respuesta al oficio UF/DRN/4136/2012, de fecha diez de mayo de dos mil doce, el C. Ernesto Padilla Armenta, Apoderado Legal de Impresora y Editorial, S.A. de C.V., proporcionó copia de las facturas número SPAA031209, SPAA031573, SPAA031889, SPAA032176, SPAA032428, SPAA032620, SPAA032840, expedidas a favor de Alfil Implementadores, S.C., por un monto total de \$188,864.70 (ciento ochenta y ocho mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 70/100 M.N.), mismas que amparan las publicaciones de las inserciones de referencia; así como las órdenes de inserción número 1322938, 1325498, 1327749, 1330763, 1333634 y 1336630.

En ese sentido, y toda vez que los medios impresos requeridos informaron y proporcionaron las facturas y órdenes de inserción por las cuales se acredita que la empresa que solicitó y pagó las inserciones de mérito fue Alfil Implementadores, S.C., mediante oficio UF/DRN/4739/2012, de fecha veintidós de mayo de dos mil doce, la Unidad de Fiscalización procedió a requerir al Representante Legal o Apoderado Legal de Alfil Implementadores, S.C. diversa información y documentación respecto de la contratación y pago de las mismas.

En respuesta el Representante Legal de Alfil Implementadores, S.C., informó que la razón de haber contratado y pagado las publicaciones de los desplegados en los periódicos "Tribuna de San Luis", "Expreso" y "El Imparcial" del Estado de Sonora, fue debido a la contratación de servicios por la revista "Gente y Negocios", empresa que los contrató con el objeto de realizar la campaña en mercadotecnia y de imagen de la revista en comento, a efecto de posicionarse en el mercado de este tipo de medios de comunicación.

Por consiguiente, mediante oficio UF/DRN/6175/2012, se requirió al Representante o Apoderado Legal de G. Negocios La Revista S. A. de C.V., a fin de que informara el nombre de la persona física o moral que contrató la publicación de la propaganda electoral publicada en la portada o carátula de la revista "Gente y Negocios" año 1, edición 1, de diciembre 2011, así como el contrato, facturas, monto y forma de pago.

En respuesta, el Ing. Harry Adrián Ruiz Villareal, Representante Legal de G. Negocios La Revista, S.A. de C.V., respondió que en dicho ejemplar no se había publicado propaganda electoral, que todo se debió a una estrategia de comercialización por lanzamiento, donde se utilizó la figura de un personaje con trayectoria en la comunidad sonorensa.

Ahora bien, respecto de las veintidós inserciones de prensa con propaganda de precampaña que beneficiaron al C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, otrora precandidato al Senado por el estado de Sonora, el partido incoado, al dar contestación al emplazamiento hecho por la autoridad, manifestó lo que a continuación se transcribe en la parte que interesa:

“(…)

*De lo anterior se evidencia que la empresa Alfil Implementadores, S.C. contrató dichas inserciones con la finalidad única y exclusiva de promocionar a la revista GENTE Y NEGOCIOS, ello a través de la inclusión de entrevistas hechas a personajes de la vida pública en la entidad, en el presente tocó al C. Francisco Búrquez ser entrevistado por dicha editorial sin que se le haya hecho de su conocimiento que aparecía su imagen dentro de la portada de la revista.*

*Ahora bien, es de referir de que en la documentación soporte que aportan las empresas requeridas por la autoridad, no se advierte de forma clara que el concepto del pago por los servicios de difusión de la revista, guarde relación con el otrora candidato, con el Partido Acción Nacional o que siquiera guarde relación con el Proceso Electoral Federal 2011-2012, por el contrario se aprecia que los conceptos corresponden a ‘Cobertura Informativa’.*

*A todo lo anterior es evidente que se trata de un producto integrado consistente en la promoción y difusión de la revista denominada ‘GENTE Y NEGOCIOS’ cuyo primer ejemplar y primera edición fue en el mes de Diciembre de 2011 en la que de manera estratégica para beneficio único y exclusivo de posicionamiento de la revista se entrevistaba a personalidades distinguidas de la localidad, por lo que resulta erróneo siquiera pensar que derivado de las inserciones de litis el Partido Acción Nacional y su otrora Precandidato hubieran obtenido un beneficio de las mismas ya que del contenido no se advierte elemento que pueda hacerlo constituir en propaganda electoral propia de la etapa de precampaña.*

*No debe pasar desapercibido para la Unidad de Fiscalización que dentro de la invitación que le fuere formulada al C. Francisco Búrquez Valenzuela no se advierte mención alguna de que su imagen y algunas expresiones derivadas de su entrevista serían utilizadas en la portada de la misma, situación que mi representando y el propio precandidato desconocía y en consecuencia accedió a la referida entrevista en total y pleno apego a la Libertad de Expresión y manifestación de las ideas en los artículos 6° y 7° de la Carta Magna.”*

Al respecto, como ya quedó de manifiesto en el apartado previo, la difusión comercial que tuvo la revista contenía características intrínsecas de la propaganda de precampaña, toda vez que con dicha publicación se trató de posicionar al precandidato en comento.

Lo cual y contrario a lo alegado por el partido político incoado, dicha comercialización si tuvo alusiones propagandísticas, ya que de las constancias que obran en el expediente de mérito, se puede advertir que la revista tuvo una difusión que fue más allá del mes de promoción del ejemplar en cuestión (Año 1, Edición 1, Diciembre 2011), toda vez que se difundió en los meses de enero y febrero, es decir, durante el periodo que abarcó la precampaña. Aunado al hecho que durante los meses de enero y febrero de dos mil doce, la revista Gente y Negocios publicó las ediciones 2 y 3 correspondientes a los meses de referencia.

Por otra parte, si bien la revista no solicitó la autorización del precandidato de referencia para difundir su imagen, el partido incoado y su otrora precandidato estuvieron en la posibilidad de repudiar tal acción, toda vez que dicha difusión se realizó durante los meses de diciembre, enero y febrero, y de los cuales llegó a tener conocimiento, en virtud de que se divulgó no solo a través de los medios impresos de referencia, sino, también en anuncios espectaculares.

Así las cosas, se concluye que el Partido Acción Nacional no pagó los desplegados de mérito, sin embargo, sí estuvo en aptitud de conocer su publicación, sin que en ningún momento se haya deslindado de las mismas, por lo cual en el presente caso, dichas publicaciones constituyen **aportaciones en especie**.

Ahora bien, sentado lo anterior, a fin de determinar si lo dicho contraviene la normatividad electoral, debe señalarse lo siguiente:



El artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Electoral establece la prohibición a los partidos políticos de recibir aportaciones o donaciones en dinero o en especie, por sí o interpósita persona, de empresas mexicanas de carácter mercantil.

La prohibición de recibir aportaciones de empresas mercantiles responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de las personas jurídicas mencionadas, esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de los intereses particulares de las empresas en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con la propia actividad democrática.

La norma persigue como finalidad mantener al margen de los procesos democráticos los intereses particulares a los que responde la actividad comercial.

Ahora bien, es necesario señalar que entre las “empresas mexicanas de carácter mercantil”, de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y en el Código de Comercio, se encuentran las personas físicas o morales cuya actividad sea la edición de medios de comunicación impresos con fines lucrativos. La legislación aplicable se transcribe, para mayor referencia, en la parte que interesa:

Código Fiscal de la Federación

**“Artículo 16**

*Se entenderá por **actividades empresariales** las siguientes:*

*I. **Las comerciales** que son las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter y no están comprendidas en las fracciones siguientes.*

*(...)*

***Se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros; por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.”***

Código de Comercio

**“Artículo 3o.-** *Se reputan en derecho comerciantes:*

*I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;*

***II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;***

***“Artículo 75.- La ley reputa actos de comercio:***

*I.- Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;*

(...)

*IX.- Las librerías, y las **empresas editoriales y tipográficas;***

(...)

***XXV.- Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.”***

Por lo tanto, el medio informativo arriba referido, al editar mes con mes una revista en el que publican contenidos específicos a cambio de dinero, deben ser considerados como empresas mexicanas de carácter mercantil.

Así las cosas, en el presente caso, el pago por la publicación de las inserciones en cuestión proviene del patrimonio de la empresa mexicana de carácter mercantil G. Negocios La Revista, S.A. de C.V, pues como se desprende del contenido de los escritos emitidos por los titulares de los medios informativos, en todos los casos existió el pago para la realización de las inserciones por parte de Alfíl Implementadores, S.C., empresa que fue contratada por G. Negocios La Revista, S.A. de C.V., es decir, que dicha empresa pagó como contraprestación por colocar, en los diversos medios impresos, la publicidad a favor del entonces precandidato al Senado postulado por el Partido Acción Nacional para el Proceso Electoral Federal de 2011-2012.

Esto es, se utilizaron recursos que forman parte del patrimonio de un ente impedido por la normatividad electoral para realizar aportaciones a partidos políticos y coaliciones.

Visto lo anterior, al tratarse de propaganda de precampaña que benefició al entonces precandidato a senador postulado por el Partido Acción Nacional, cuyo costo fue absorbido por la empresa de carácter mercantil, se considera aportación de empresa mexicana de carácter mercantil, lo que deriva en una violación directa a lo establecido en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, una vez que ha quedado acreditado que las inserciones de mérito constituyen una aportación de empresa de carácter mercantil que benefició al Partido Acción Nacional, corresponde determinar si conoció o si objetivamente estuvo en aptitud de evitar la conducta infractora.

Al respecto, en el orden administrativo sancionador electoral, se ha retomado lo que en la doctrina jurídica se conoce como *culpa in vigilando*, la cual tiene origen en la posición de garante, que en la dogmática punitiva se refiere a una vertiente de participación en la comisión de una infracción, cuando sin mediar una acción concreta existe un deber legal, contractual o de facto para impedir la acción vulneradora de la hipótesis legal, en el que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona sobre las personas que actúan en el ámbito de sus actividades.

Así las cosas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en asuntos como el SUP-RAP-18/2003, SUP-RAP-47/2007, SUP-RAP-43/2008, así como el SUP-RAP-70/2008 y su acumulado, ha sostenido la posición de que no sólo los partidos políticos pueden ser sancionados por las conductas ilícitas que por sí mismos cometan en contravención a la normatividad electoral, ya que son vigilantes del actuar de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes o incluso de terceros, siempre y cuando la conducta de éstos sea en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del instituto político en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines.

El criterio anterior se recoge en la tesis relevante identificada como XXXIV/2004 emitida por ese tribunal jurisdiccional federal, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2010, páginas 1447 a 1449, cuyo rubro es: "**PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.**"

En este sentido, es posible establecer que los partidos políticos son responsables de la conducta de sus miembros y demás personas, cuando desplieguen conductas relacionadas con sus actividades que puedan redituales un beneficio en la consecución propia de sus fines, al no emitir los actos necesarios tendentes

a evitar eficazmente, la transgresión de las normas cuyo especial cuidado legalmente se le encomienda en su carácter de garante.

Ahora bien, lo anterior no implica que dichas entidades de interés público tengan una carga ilimitada respecto de cada uno de los actos desarrollados por sus militantes, simpatizantes o terceros, dado que su responsabilidad se encuentra acotada respecto a aquellos actos en los que les recaiga un deber de cuidado.

En este orden de ideas, en el caso concreto se debe determinar si el referido partido conoció la difusión en los diversos medios impresos de las inserciones de referencia, o en su defecto si se encontraba objetivamente en aptitud de conocer dicha conducta, sin pasar por alto que ya con anterioridad se ha acreditado el beneficio obtenido por tales actos.

Así, se puede decir que si bien, de las diligencias realizadas se desprende que no existió una responsabilidad directa por la existencia de un contrato entre el instituto político y la empresa de carácter mercantil, sí se puede hablar de una responsabilidad por **culpa in vigilando**, la cual encuentra su origen en la posición de garante, que en la dogmática se refiere a una vertiente de participación en la comisión de una infracción, cuando sin mediar una acción concreta, existe un deber legal, contractual o de facto para impedir la acción vulneradora de la hipótesis legal, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades.

Así, de las constancias que obran en el expediente se concluye que el Partido Acción Nacional estuvo en aptitud de conocer las publicaciones materia de estudio en el presente Considerando, al haberse realizado en el periodo de tiempo que coincide con el **periodo de precampaña** electoral establecido para el Proceso Electoral Federal, a saber: del dieciocho de diciembre de dos mil once al quince de febrero de dos mil doce. Por lo tanto, obtuvo beneficios ilícitos con dicha conducta.

De lo anterior se infiere que existe una responsabilidad indirecta del Partido Acción Nacional por las infracciones, al implicar el correlativo incumplimiento de su obligación de garante, al haber aceptado, tolerado u omitido verificar, las conductas realizadas por un tercero, lo que implica, la aceptación de sus consecuencias y ello posibilita a esta autoridad electoral su sanción.

Por lo anterior, se considera que la aportación en especie indebida por parte de la empresa de carácter mercantil se perfeccionó en el momento en que el ya referido partido no rechazó el actuar por parte de la empresa mercantil en cuestión.

Por lo expuesto y derivado de la información y documentación recabada durante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, se genera convicción suficiente en esta autoridad para tener por demostrada la aportación en especie por parte de la empresa mexicana de carácter mercantil documentada en el presente apartado, consistente en la publicación de las veintidós inserciones que contienen propaganda de precampaña a favor del Partido Acción Nacional.

En razón de lo anterior, se advierte que existen elementos suficientes para acreditar una falta sustantiva. Lo anterior porque el Partido Acción Nacional vulneró indirectamente lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2, inciso g), en relación con el artículo 38, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de lo cual, respecto de este punto, el procedimiento oficioso de mérito debe declararse **fundado**.

Es trascendente señalar que al configurarse la conducta infractora descrita anteriormente, se procederá a estudiar en los apartados: C) la cuantificación del beneficio obtenido y por ende, D) estudiar si se genera un rebase al tope de gastos de las precampañas fijado por la autoridad electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**C) Cuantificación del beneficio obtenido por la propaganda electoral contenida en las veintidós inserciones.**

En este orden de ideas, para efectos de la cuantificación del monto involucrado, a continuación se señalan los recursos utilizados para la publicación de las inserciones señaladas previamente:

PRECANDIDATO	Medio	Fecha de publicación	Costo de la Inserción	IVA*	Total
Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	"Tribuna de San Luis" Cía. Periodística del Sol del Pacífico/OEM	26/12/2011	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		26/12/2011	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		05/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		09/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		23/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		26/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		19/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		30/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		02/02/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

PRECANDIDATO	Medio	Fecha de publicación	Costo de la Inserción	IVA*	Total
		16/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
		12/01/2012	\$2,310.00	\$254.10	\$2,564.10
	"Expreso" Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V.	20/12/2011	\$3,774.00	\$603.84	\$4,377.84
	"El Imparcial" Impresora y Editorial, S.A. de C.V.	26/12/2011	\$14,800.00	\$2,368.00	\$17,168.00
		04/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		05/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		16/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		12/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		19/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		23/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		26/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		30/01/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
		02/02/2012	\$14,801.45	\$2,368.23	\$17,169.67
	Total				

\*Nota: Respecto de las inserciones del medio "Tribuna de San Luis" el IVA contabilizado es del 11% por encontrarse en Zona Fronteriza.

Así las cosas, respecto de las veintidós inserciones en tres medios con propaganda de precampaña que beneficiaron al entonces precandidato a Senador postulado por el Partido Acción Nacional en el estado de Sonora, el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, mismas que constituyeron aportación de empresa de carácter mercantil, el monto involucrado asciende a la cantidad de **\$204,277.97 (doscientos cuatro mil doscientos setenta y siete pesos 97/100 M.N.)**.

**D) Estudio respecto de un probable rebase al tope de gastos de las precampañas fijado por la autoridad electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.**

Cabe señalar que el beneficio obtenido debe ser contabilizado a los gastos reportados en el informe de precampaña presentado por el citado precandidato, a efecto de verificar si existe un rebase al tope de gastos de precampaña establecido por esta autoridad electoral.

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

En este sentido, mediante Acuerdo CG435/2011, aprobado por este Consejo General en sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de diciembre de dos mil once, se fijó como tope máximo de gastos de precampaña por precandidato por cada fórmula a senador en el estado de Sonora, para contender en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la siguiente cantidad:

PRECANDIDATO	CARGO	Entidad	TOPE DE GASTOS DE PRECAMPAÑA
Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	Senador	Sonora	\$1,568,523.06

Expuesto lo anterior, debe sumarse el beneficio obtenido al total de egresos efectuados por el entonces precandidato a Senador, quedando de la siguiente forma:

PRECANDIDATO	CARGO	TOTAL DE EGRESOS REPORTADOS (A)	MONTO INVOLUCRADO P-UFRPP 25/12 (B)	MONTO INVOLUCRADO P-UFRPP 23/12 (C)	TOTAL DE EGRESOS DE PRECAMPAÑA (A)+(B)+(C)= (D)	TOPE DE GASTOS DE PRECAMPAÑA (D)	DIFERENCIA (E) (D)-(-C)=(E)
Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	Senador	\$202,950.51	\$204,277.97	\$857,354.23	\$1,264,582.71	\$1,568,523.06	\$303,940.35

En este sentido, de lo descrito en la tabla anterior, se desprende que el otrora precandidato no rebasó el tope de gastos de precampaña establecido como tope máximo para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En consecuencia, el Partido Acción Nacional no incumplió lo dispuesto en el artículo 214, numeral 4 en relación al 344, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no existir un rebase al tope de gastos de precampaña fijado por la autoridad electoral, en el marco del citado Proceso Electoral Federal.

**3. Determinación de la sanción.** Que una vez que ha quedado acreditada la comisión de la conducta ilícita, de conformidad en el artículo 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cabe señalar lo siguiente:

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



## A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

### a. Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes identificados con la clave alfanumérica SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En la especie, la conducta desplegada por el Partido Acción Nacional, fue de **omisión** y consistió en haber incumplido con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de empresa de carácter mercantil, consistente en la publicación de veintidós inserciones en diversos medios impresos con propaganda electoral que benefició al entonces precandidato al senado postulado por el Partido Acción Nacional en el estado de Sonora, el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela.

### b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa.

- Modo: El Partido Acción Nacional cometió una irregularidad al haber incumplido con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado la obtención de un

beneficio a través de una aportación de persona de carácter mercantil, consistente en la publicación de veintidós inserciones en diversos medios impresos con propaganda electoral que benefició al entonces precandidato al senado postulado por el Partido Acción Nacional en el estado de Sonora, el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela.

- Tiempo: La falta se concretizó en el marco de la revisión de los Informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- Lugar: Las veintidós inserciones con propaganda electoral publicada en los diversos medios impresos, se circunscriben al estado de Sonora.

**c. La existencia de dolo o culpa, y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención en el obrar.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido político para recibir tales recursos. No obstante, el Partido Acción Nacional incurrió en una falta de cuidado toda vez que no realizó ninguna acción tendiente a evitar o repudiar la propaganda contenida en las inserciones objeto de estudio, o bien que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.

**d. La trascendencia de las normas transgredidas.**

Las normas transgredidas por el Partido Acción Nacional son las dispuestas en los artículos 77, numeral 2, inciso g) con relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que respecta al artículo 38, numeral 1, inciso a) su finalidad consiste en obligar a que los partidos políticos adecuen sus actividades y las de sus militantes de conformidad con los principios del sistema electoral mexicano, siempre dentro del marco de la legalidad, lo que implica el debido cumplimiento de los requisitos y disposiciones que rigen cada uno de los aspectos de su actuar, por lo que al vulnerar cualquiera de las disposiciones que les son aplicables, el partido político contraría su propia naturaleza y su razón de ser, violentando así los principios del Estado Democrático.

Cabe señalar que tal disposición es de una importancia crucial en el sistema de control y vigilancia en materia electoral, puesto que conlleva una corresponsabilidad del partido político respecto de sus militantes e incluso simpatizantes, imponiéndole una carga de vigilancia a efecto de que estos últimos no vulneren las disposiciones aplicables.

Así, la trascendencia del artículo analizado recae en que representa un mecanismo de control y vigilancia a cargo del propio partido político, cuya importancia es compartida con los valores y bienes jurídicos protegidos por las disposiciones sustantivas que son susceptibles de ser violadas.

Por otra parte, resulta importante analizar el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que dicho dispositivo fue violentado mediante la conducta objeto de la presente Resolución, y por ello la trascendencia de sus alcances resultará vital para entender los alcances del artículo 38 antes referido.

Así dicho artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece una restricción con el fin de impedir que las empresas mexicanas de carácter mercantil utilicen recursos privados para influir en el ánimo de las preferencias de los electores, en virtud de que la ilícita interferencia del poder económico, transgrede el principio de equidad que rige a la materia electoral que es el bien jurídico tutelado en dicha norma.

Del mismo modo, el artículo analizado implica una protección al principio de imparcialidad, en el entendido de que tiene como objetivo asegurar que no existan factores que influyan en el actuar de los partidos políticos y que por tanto vayan en contra de la finalidad de estos últimos, anteponiendo intereses distintos a los intereses de la sociedad.

Ahora bien, cabe señalar que los alcances de la norma analizada son de gran envergadura, puesto que no solo protege el sistema electoral existente, sino que, aunado a ello, representa una protección de los principios constitucionales que rigen al estado mexicano en cuanto a su forma de gobierno. Ello en virtud de que la prohibición de las donaciones o aportaciones a que la disposición se refiere, no solo influye en la equidad respecto de los procesos electorales, sino que sustenta y refuerza las características y naturaleza de un modelo democrático de gobierno.

Lo anterior es así, toda vez que la disposición analizada se justifica en la necesidad de eliminar las fuerzas o factores de intereses particulares, sobre la participación o influencia en los procesos electorales, sustentando los resultados electorales únicamente en las concepciones ciudadanas.

En este tenor, el artículo tiene como finalidad fortalecer la concepción democrática del estado mexicano, reforzando el poder ciudadano como pilar principal en las decisiones políticas del país.

Así, la vulneración al artículo 77 referido, no implica únicamente la puesta en peligro o violación de los principios de imparcialidad y equidad, sino que conlleva una lesión a las bases y principios constitucionales que definen las características de gobierno del Estado Mexicano, situación que a todas luces es de la mayor trascendencia.

En el caso que nos ocupa, los efectos de la transgresión a la norma señalada no sólo es violentar los principios de imparcialidad y equidad sino también violentar el sistema de gobierno existente al fomentar la participación del factor empresarial como una fuerza que modifique la balanza a favor de una propuesta política específica, limitando así al ciudadano en su libertad de decisión al imponer una tendencia ideológica específica.

**e. Los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos (fines de las norma) y los valores jurídicos tutelados por la normativa electoral.**

Respecto a la conducta irregular que se imputa al Partido Acción Nacional, se acredita la afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la norma infringida.

En efecto, al omitir cumplir con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de empresa de carácter mercantil, no pone en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 77, numeral 2 inciso g), con relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (legalidad, imparcialidad, equidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas), sino que los vulnera sustantivamente, pues, con ello, se produce un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado.

En conclusión, una vez expuesto el tipo de infracción (omisión), las circunstancias de modo tiempo y lugar; así como, en especial relevancia, la trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, este Consejo considera que las normas transgredidas protegen el desarrollo del Estado democrático y que el mismo, con la falta acreditada, fue sustantivamente vulnerado (en la modalidad de menoscabo), por lo que la conducta irregular cometida por el Partido Acción Nacional, debe calificarse como **grave**.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que el Partido Acción Nacional se hace responsable de manera culposa de la conducta desplegada y prohibida, este Consejo General concluye que la gravedad de la falta debe calificarse como ordinaria y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido Acción Nacional, por haber incumplido con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de empresa de carácter mercantil, lo cual conllevó a la violación a lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2 inciso g) en relación con el artículo 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **B. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.**

Una vez que este Consejo General ha calificado la falta, es preciso hacer un análisis de los siguientes elementos a efecto de individualizar la sanción correspondiente:

### **I) Calificación de la falta cometida.**

Dada la trascendencia de las normas transgredidas así como los efectos que produce respecto de los objetivos y valores jurídicos tutelados por la normativa electoral, la falta cometida por el Partido Acción Nacional fue calificada como **GRAVE ORDINARIA**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con

el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Ahora bien, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

## **II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba<sup>4</sup>, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el instituto político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

La infracción cometida por el partido político al omitir cumplir con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de una empresa de carácter mercantil, vulnera sustantivamente los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas, pues, por un lado, obstaculizan la función de vigilancia y fiscalización de esta autoridad electoral sobre los recursos de los partidos políticos, lo cual trasciende a un menoscabo del desarrollo del Estado democrático; y por el otro, la conducta situó al partido en una posición inaceptable de ilegítima ventaja respecto del resto de los institutos políticos, al existir un

---

<sup>4</sup>Tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina, Buenos Aires.

beneficio inequitativo al desplegarse propaganda electoral a favor de su entonces precandidato y por tanto, en su favor, a través de una aportación en especie de empresa de carácter mercantil.

En ese tenor, la falta cometida por el Partido Acción Nacional es sustantiva y el resultado lesivo es significativo.

**III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).**

Dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral no existe constancia de que el Partido Acción Nacional haya cometido con anterioridad una falta del mismo tipo, por tanto, el partido no tiene la calidad de reincidente.

**IV) Imposición de la sanción.**

Del análisis a la conducta realizada por el Partido Acción Nacional, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ORDINARIA.**
- Se acredita una falta sustantiva a los valores protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos del partido político.
- Se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con la irregularidad de mérito, a nuevas acciones.
- El instituto político no es reincidente.
- El monto involucrado asciende a la cantidad de **\$204,277.97 (doscientos cuatro mil doscientos setenta y siete pesos 97/100 M.N.).**

Establecido lo anterior y una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que

corresponda al catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

“(…)

I. *Con amonestación pública;*

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

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

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

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

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

(…)”

Es importante destacar que si bien es cierto la sanción debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, no es menos cierto que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión —según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09— la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de la autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este orden de ideas y en atención a los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a la individualización de la sanción, se estima necesario decidir cuál de las sanciones señaladas en el catálogo del numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales resulta apta para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida por el Partido Acción Nacional.

En este sentido, la sanción contenida en la fracción I, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a la gravedad ordinaria de la infracción descrita, a las circunstancias objetivas que la rodearon y en atención a que una amonestación pública, sería insuficiente para generar en el Partido Acción Nacional una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

Las sanciones contempladas en las fracciones IV y V no son aplicables a la materia competencia del presente procedimiento.

Asimismo, las sanciones contenidas en las fracciones III y VI resultarían excesivas en razón de lo siguiente: 1) la supresión de hasta el 50% de la entrega de ministraciones del financiamiento que le corresponda por un período determinado, sería excesivo tomando en consideración el monto involucrado, y 2) la cancelación del registro como partido político se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Por lo considerado hasta el momento y por la exclusión de las sanciones contempladas en las fracciones I, III, IV, V, y VI se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional es la prevista en la fracción II, es decir, una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior, se hace con la finalidad de generar un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares por el partido incoado, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Además, debe tenerse en cuenta la tesis XII/2004 *"MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO"*, en la que se advierte: *"En los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio"*.

En este contexto, existió un beneficio económico por parte del partido político al recibir una aportación en especie (la publicación de veintidós inserciones de prensa con propaganda electoral en diversos medios impresos) respecto de la cual se tuvo conocimiento de la persona que la contrató, por lo tanto se pudo identificar el origen ilícito; asimismo, se tiene certeza que benefició al entonces precandidato a cargo de elección popular postulado por el Partido Acción Nacional en el estado de Sonora, el C. Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, por un monto total de \$204,277.97 (doscientos cuatro mil doscientos setenta y siete pesos 97/100 M.N.).

Por lo anterior, y considerando la trascendencia de las normas transgredidas así como el monto del beneficio obtenido por el instituto político, se estima conveniente imponer al Partido Acción Nacional, la sanción prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **multa de 6554 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el dos mil doce, equivalente a \$408,510.82 (cuatrocientos ocho mil quinientos diez pesos 82/100 M.N.),**

cantidad que se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención del partido infractor, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la multa se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación **SUP-RAP-62/2008**.

Así, la graduación de la multa referida, se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la falta se llegó a la conclusión de que la misma era clasificable como GRAVE ORDINARIA, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resultaba necesario que la imposición de la sanción fuera acorde con tal gravedad.

**Las condiciones socioeconómicas del infractor e impacto en las actividades del sujeto infractor.**

Ahora bien, una vez determinado el monto de la sanción correspondiente a la falta acreditada por el Partido Acción Nacional, es necesario hacer un análisis de si el partido político cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la misma, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año de dos mil doce, un total de **\$849,568,327.89 (ochocientos cuarenta y nueve millones quinientos sesenta y ocho mil trescientos veintisiete pesos 89/100 M.N.)** como consta en el Acuerdo número **CG431/2011** emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria el dieciséis de diciembre de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral el siguiente registro de sanción que ha sido impuesta al Partido Acción Nacional por este Consejo General, así como el monto que por dicho concepto le ha sido deducida de sus ministraciones.

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de agosto de 2012	Montos por saldar
1	CG415/2012	\$596,475.00	\$99,412.50	\$497,062.50

De lo anterior se advierte que el Partido Acción Nacional, tiene un saldo pendiente de **\$497,062.50 (cuatrocientos noventa y siete mil sesenta y dos pesos 50/100 M.N.)**, por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, tomando como base que la sanción impuesta en la presente Resolución consistente en una multa de **6554** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el dos mil doce, equivalente a **\$408,510.82 (cuatrocientos ocho mil quinientos diez pesos 82/100 M.N.)** lo cierto es que la misma no resulta gravosa y mucho menos obstaculiza la realización normal de ese tipo de actividades, máxime que este tipo de financiamiento no es el único que recibe para la realización de éstas.

La sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político infractor —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria y su funcionamiento cotidiano, además de que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinosa, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09— es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

Visto lo anterior, procede sancionar al Partido Acción Nacional conforme a la fracción II, del inciso a), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; esto es, **una multa de de 6554 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el dos mil doce,**

equivalente a \$408,510.82 (cuatrocientos ocho mil quinientos diez pesos 82/100 M.N.),

**4. Vista a la Secretaría del Consejo General.** Por cuanto hace a la conducta consistente en la aportación en especie realizada por empresa mexicana de carácter mercantil, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 356, numeral 1, inciso c); 361, numeral 1; y 378, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la presente Resolución se procede **dar vista a la Secretaría de este Consejo General**, para que determine lo conducente por cuanto hace a una posible conducta ilícita en materia electoral cometida en contravención a lo establecido en el artículo 345, numeral 1, inciso d) del citado Código, respecto de la persona moral G. Negocios La revista, S.A. de C.V.

**En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 81, numeral 1, inciso o); 109; 118, numeral 1, incisos h) y w); 372, numeral 1, inciso a) y 377, numeral 3 y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se**

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se declara **fundado** el presente procedimiento sancionador electoral, instaurado en contra del Partido Acción Nacional, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 2**, de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Se impone al **Partido Acción Nacional**, una sanción consistente en una multa de **6554** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el dos mil doce, equivalente a **\$408,510.82 (cuatrocientos ocho mil quinientos diez pesos 82/100 M.N.)**, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 3** de la presente Resolución.

**TERCERO.** Se determina que el Partido Acción Nacional no incurrió en un rebase al tope de gastos de precampaña a Senador en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, resultando como total de egresos de precampaña del otrora precandidato, el siguiente:

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 25/12**

PRECANDIDATO	ENTIDAD	CARGO	TOTAL DE EGRESOS REPORTADOS (A)	MONTO INVOLUCRADO (B)	MONTO INVOLUCRADO P-UFRPP 23/12 (C)	TOTAL DE EGRESOS DE PRECampaña (D) (A) +(B)+(C)= (D)
Francisco de Paula Búrquez Valenzuela	Sonora	Senador	\$202,950.51	\$204,277.97	\$857,354.23	\$1,264,582.71

**CUARTO.** Se ordena dar **vista al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral** de conformidad con el **considerando 4** de esta Resolución, para los efectos en él consignados.

**QUINTO.** En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 30 de agosto de dos mil doce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE  
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS  
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**