

**VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 7, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2016-2017, EN EL ESTADO DE MÉXICO, APROBADO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL VEINTISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE.**

En la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 26 de abril de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó por unanimidad en lo general el dictamen consolidado y la resolución respecto de los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México. Derivado de la conclusión 11 del dictamen correspondiente, en el resolutivo primero, inciso b), se determinó multar con \$885,660.00 al Partido Acción Nacional por no reportar gastos por la producción de 11 spots genéricos para radio y televisión que beneficiaron a los 11 precandidatos. Aunque voté a favor del dictamen y la resolución porque el no reporte de gastos que benefician a la precampaña es una falta de fondo de fiscalización y porque el prorrateo de los spots no generó rebase de topes de gasto de precampaña, no comparto el razonamiento que sustenta la observación del no reporte de la producción de los spots genéricos porque considero que el argumento bajo el que se observó esta conducta es una antinomia entre el Reglamento de Fiscalización (RF) y la tesis aislada XXIV/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A continuación, expongo mis argumentos.

#### **1. Hechos: Dictamen de precampaña del PAN en el Estado de México**

En el dictamen de los informes de precampaña del PAN en el Estado de México se señala que, derivado de la compulsión de los audios y videos registrados ante el Comité de Radio y Televisión correspondientes al periodo de precampaña para el proceso electoral local ordinario 2016-2017 para el cargo de gobernador contra los gastos reportados y registrados por los sujetos obligados en el

Sistema Integral de Fiscalización (SIF), se observaron 2 spots de radio y televisión transmitidos durante la precampaña del PAN sin registro en el SIF.

La Unidad Técnica de Fiscalización argumentó que los spots transmitidos, por ser genéricos, beneficiaron a los 11 precandidatos del PAN en el Estado de México. Por lo tanto, se debieron haber registrado en el SIF en el apartado correspondiente a los gastos de precampaña. Como el partido no lo hizo, se actualizó una violación al artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y al artículo 127 del Reglamento de Fiscalización. Esta falta constituyó la conclusión 11 del dictamen, que en la resolución se sancionó con una multa de \$885,660.00.

## **2. Antinomia entre el Reglamento de Fiscalización y la tesis XXIV/2016.**

Aunque no se menciona explícitamente en el dictamen, la observación que constituye la conclusión 11 se deriva de una lectura armónica del artículo 193, fracción 3 del Reglamento de Fiscalización y de la tesis XXIV/2016 aislada de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Sin embargo, encuentro una antinomia entre esas dos normas, que la Unidad Técnica de Fiscalización aplica al mismo tiempo sin advertir su contraposición.

Por un lado, el artículo 193, párrafo 3 del Reglamento de Fiscalización señala que:

RF, art. 193:

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante el periodo establecido por esta Ley 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. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

De lo anterior se desprende que la *propaganda de precampaña* debe contar con algunas características específicas, una de las cuales es el propósito de dar a conocer las propuestas de los precandidatos.

Sin embargo, la tesis XXIV/2016 señala expresamente que, en caso de que la propaganda genérica, definida como “aquella en la que se publique o difunda el emblema o mención de lemas del partido político correspondiente, *sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular*”, “*permanezca [exhibida] durante la precampaña o campaña*, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre *las precampañas o campañas beneficiadas*” [énfasis añadido].

La antinomia entre esas dos normas está en que, mientras que el Reglamento de Fiscalización especifica que la propaganda de precampaña debe señalar “de manera expresa [...] la calidad de precandidato de quien es promovido”, la tesis permite que en la propaganda que se considera de precampaña no se identifique a algún precandidato en particular. Es decir, la tesis establece un criterio para determinar que cierta propaganda es de precampaña que no se encuentra normado en el Reglamento de Fiscalización.

Esta contradicción queda más clara al considerar también el artículo 218 bis, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización:

RF, art. 218:

1. En caso de que los partidos políticos realicen algún gasto en el que se pueda identificar la imagen o nombre de dos o más precandidatos dentro del periodo de precampaña, deberán realizar el cálculo y registro respectivos en el Sistema de Contabilidad en Línea, considerando las campañas beneficiadas.

Es decir, el artículo 218 insiste en que se debe identificar la imagen o el nombre de dos o más precandidatos para prorratear el gasto de la propaganda, y que tal prorrateo se hará entre las precampañas beneficiadas. La implicación de esta norma es que, si en la propaganda no aparecen el nombre o la imagen de los precandidatos, la misma no se puede prorratear. Sin embargo, como he reiterado, la tesis XXIV/2016 establece un criterio distinto al del Reglamento de Fiscalización, según el cual, cuando la propaganda genérica (que, por definición, no identifica a algún precandidato en particular) se transmita en precampaña, también está sujeta a prorrateo.

### 3. La tesis XXIV/2016 es aislada y sui géneris

La tesis XXIV/2016, que sirve de fundamento a la UTF para argumentar la observación de la conclusión 11 del dictamen del PAN en el Estado de México, es aislada. En términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, únicamente la jurisprudencia del Tribunal Electoral es vinculante, por lo que la UTF no estaba obligada a aplicar la tesis referida.

Además, al seguir la tesis XXIV/2016, la UTF no estudió debidamente las consecuencias que podría tener la misma ni sensibilizó a los partidos al respecto. Uno de los efectos más perniciosos de la aplicación de la tesis XXIV/2016 sería el posible rebase de topes de gasto de precampaña, que se castiga con la sanción más alta en la fiscalización de las precampañas, la pérdida del registro de la candidatura. Esto no aconteció en el Estado de México, dado que el tope de gasto fue relativamente alto, de \$30,583,981.19. Sin embargo, en algunos casos, particularmente municipios, el tope de gasto de precampaña puede ser notablemente menor,<sup>1</sup> lo que llevaría a que fácilmente se rebasara ese monto y se cancelaran candidaturas. Esto podría ocurrir especialmente en precampañas en las que hubiera precandidato único, a quien, además de contabilizar la propaganda a su nombre, se sumaría toda la propaganda genérica del partido. Ninguno de estos problemas derivados de la aplicación de la tesis XXIV/2016 se puso a consideración en la resolución.

Por otro lado, el caso del que se deriva la tesis XXIV/2016, la resolución SUP-RAP-204/2016, sobre las precampañas de Morena en Zacatecas durante el proceso electoral 2015-2016, es *sui generis*, por lo que no puede generalizarse. En esa resolución, la Sala Superior determinó que, contrario a lo que argumentaba el partido, el C. David Monreal Ávila sí era precandidato de Morena en ese estado. El partido también alegó que la propaganda que se exhibió en el estado no era para precampaña alguna, ya que no se hacía referencia a precandidato alguno ni se solicitaba el voto de los militantes partidistas

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en Veracruz, el tope de gastos de precampaña para los municipios de Coetzala, Aquila, y Landero y Coss fue de \$4,623.00, \$4,775.00 y \$5,538.00, respectivamente.

en una contienda interna, sino que correspondía a sus actividades ordinarias para la promoción del partido. En contraste, la Sala Superior concluyó que, dado que el C. David Monreal Ávila contaba con la calidad de precandidato, la propaganda exhibida beneficiaba a la precampaña de Morena.

El carácter particular de la resolución SUP-RAP-204/2016 recae en que el partido no reconoció precandidato alguno en Zacatecas ni la difusión de propaganda a su favor. Pero, dada la determinación de que el C. David Monreal Ávila sí contaba con esa calidad, la ruta que encontró la Sala para contabilizar gastos a favor de esa precampaña fue mediante la propaganda genérica. En cambio, para el caso del PAN en el Estado de México sí se registraron diversos precandidatos, todos los cuales recibieron el reconocimiento del partido, lo mismo que la propaganda difundida para los precandidatos particulares.

Dado que los supuestos de hecho que dieron origen a la emisión de la tesis XXIV/2016 son muy distintos a los de la conclusión 11 del dictamen del PAN en el Estado de México, estimo que la misma no debe aplicarse en este caso.

#### **4. Falta de argumentación para la aplicación de la tesis XXIV/2016**

Considero que todos los gastos que impacten en la precampaña deben reportarse debidamente en el SIF. Sin embargo, considerando los problemas señalados en los apartados anteriores, desde mi punto de vista la UTF debió haber explicado puntualmente en el dictamen cómo se armoniza la aplicación de una tesis aislada, que no es obligatoria para la autoridad, con el Reglamento de Fiscalización.

Adicionalmente, es necesario también que en el proyecto se argumente por qué se hace extensivo el prorrateo de la propaganda a los gastos de producción de spots de radio y televisión, toda vez que el derecho administrativo sancionador es de aplicación estricta.

Queda claro que la tesis XXIV/2016 hace especial referencia a los anuncios espectaculares y bardas.

Sin embargo, puede aplicarse a los gastos de propaganda en cualquier medio. Estimo que sería necesario armonizar la tesis XXIV/2016 con el Reglamento de Fiscalización a fin de superar la antinomia y dar más certeza a los sujetos obligados sobre qué se considerará gasto de precampaña.

En conclusión, acompañé a la mayoría del Consejo General punto primero, inciso b) de la resolución respecto los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral ordinario 2016-2017 en el Estado de México en el sentido de multar con \$885,660.00 al Partido Acción Nacional por no reportar gastos por la producción de 2 spots genéricos para radio y televisión que beneficiaron a los 11 precandidatos. Sin embargo, no comparto los argumentos que llevaron a esa sanción porque considero que no armonizan el artículo 193, párrafo 3 y el artículo 218 bis, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización con la tesis aislada XXIV/2016 de la Sala Superior, por lo que emito este voto concurrente.

02 de mayo, Ciudad de México

Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral