

VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 7, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ Y 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 AYUNTAMIENTO, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2016-2017 EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, APROBADO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL TRES DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE.

En sesión extraordinaria celebrada el pasado 03 de mayo, 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 al cargo de ayuntamiento en Veracruz. Derivado de la conclusión 5 del dictamen correspondiente, en el resolutivo tercero, inciso b) se determinó multar con \$5,999.99 al Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD) por no reportar el gasto derivado de la producción de 1 spot genérico de radio que benefició a cada uno de los precandidatos registrados por el partido. Aunque apoyamos el dictamen y la resolución en lo general, votamos en contra del punto tercero, inciso b) de la resolución porque no compartimos el razonamiento que sustenta la observación del no reporte de la producción de los spots genéricos ya que consideramos 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, exponemos nuestros argumentos.

1. Hechos: Dictamen de precampaña del PRD en Veracruz.

En el dictamen de los informes de precampaña del PRD en el Estado de Veracruz 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 ayuntamiento contra los gastos reportados y registrados por los sujetos obligados en el

Sistema Integral de Fiscalización (SIF), se observó 1 spot de radio que fue transmitido durante la precampaña del PRD sin reporte en el SIF.

La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) argumentó que, en concordancia con la tesis XXIV/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la propaganda genérica de los Partidos que no se retire al iniciar la etapa de precampaña se entenderá que actúa en beneficio de los precandidatos que realicen actos de precampaña en ese ámbito territorial. En consecuencia, el costo económico de dicho beneficio habrá de estimarse como egreso no reportado y éste se computaría a los topes de gasto de precampaña, y sería susceptible de prorrateo entre todas las precampañas beneficiadas. Dado que el spot observado se transmitió en precampaña, pero no se reportó en el SIF ni se prorrateó, se concluyó que el partido incumplió con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización. De esta falta se desprende la conclusión 5 del dictamen en comento, la cual se sancionó en la resolución correspondiente con una multa de \$5,999.99 en el punto tercero, inciso b).

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

La observación que constituye la conclusión 5 se deriva de una lectura simultánea no 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, encontramos 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 bis:

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 bis 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 hemos 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 aplicación de la tesis XXIV/2016 se contrapone al modelo de administración de tiempos en radio y televisión.

La discusión anterior sobre la aplicación de la tesis XXIV/2016 se circunscribe al ámbito de la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos. Sin embargo, usar ese criterio sobre la propaganda de precampaña también podría generar consecuencias no deseadas en otros ámbitos, como impedir la implementación adecuada del modelo de administración de tiempos en radio y televisión.

El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral incluye algunos artículos en los que se menciona directa o indirectamente que la propaganda genérica tiene el propósito, entre otros, de medida de contingencia para garantizar el acceso de los partidos políticos a su prerrogativa de acceso a la radio y a la televisión:

Art. 43, RRYT:

8. "[...] ante cualquier eventualidad técnica, material o jurídica, [los partidos] deberán entregar al Instituto materiales genéricos consistentes en promocionales de audio y video [...]."

11. En caso de que los materiales entregados por los partidos políticos, coaliciones o los/las candidatos/as independientes no cumplan con las especificaciones técnicas, ni con la duración correcta, invariablemente se seguirán transmitiendo las versiones que se encuentren vigentes, o en su caso, se transmitirá el material genérico o de reserva previamente entregado.

Art. 65, RRYT:

1. En el caso que con motivo del dictado de medidas cautelares se ordene la sustitución de materiales, el partido político coalición o candidato/a independiente correspondiente deberá indicar a la Dirección Ejecutiva el material de sustitución en un plazo no mayor a 6 horas, a partir de la notificación del Acuerdo correspondiente, de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate. En caso de que no lo indique, se tomará uno de los materiales genéricos o

de reserva a que hace referencia el artículo 43, numerales 8, 9 y 10 del Reglamento, según corresponda, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución.

De lo anterior, queda claro que la propaganda genérica sirve para que los partidos puedan acceder a sus tiempos en radio y televisión en caso de que haya “eventualidades técnicas, materiales o jurídicas” que impidan transmitir la propaganda pautada originalmente, de que ésta no cumpla con las especificaciones técnicas o la duración correctas, o de que se hayan dictado medidas cautelares para sustituir materiales. En las circunstancias descritas, la propaganda genérica daría la posibilidad a los Partidos de mantener su presencia en radio y/o televisión en caso de presentarse las contingencias antes citadas. Dado que la propaganda genérica no difunde a ningún precandidato, no se le puede considerar como de precampaña.

En cambio, si se actualizara alguna de esas hipótesis durante el periodo de precampaña y se tuviera que transmitir propaganda genérica, automáticamente se estaría violando el criterio de la tesis XXIV/2016 y se generaría una falta de fiscalización al momento de garantizar el acceso de los partidos a sus prerrogativas de radio y televisión. Incluso, podría darse el caso de que la realización de esta falta se diera por atender una determinación de la misma autoridad, pues la Comisión de Quejas y Denuncias puede resolver la suspensión de un spot de precampaña y sustituirlo con propaganda genérica.

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

Consideramos que todos los gastos que impacten en la precampaña deben reportarse debidamente en el SIF. Sin embargo, tomando en cuenta los problemas señalados en los apartados anteriores, desde nuestro 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.


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. Por lo tanto, es necesario que en el proyecto también 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.

Asimismo, estimamos 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, y con el Reglamento de Radio y Televisión para que no se contraponga al modelo de administración en tiempos de los partidos políticos.

En conclusión, acompañamos a la mayoría del Consejo General al aprobar en lo general la Resolución respecto los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral ordinario 2016-2017, pero nos apartamos del punto tercero, inciso b), por el que se sanciona al PRD con \$5,999.99 por el no reporte de 1 spot genérico de radio, porque consideramos que el razonamiento que lleva a la observación en el dictamen de esa conducta no armoniza 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, y porque su aplicación se contrapone al modelo de administración de tiempos de los partidos políticos en radio y televisión, por lo que emitimos este voto concurrente.

Ciudad de México, 10 de mayo de 2017



Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral



Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral