



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

Ciudad de México, 28 de enero de 2021.

L.C.P. HUGO CAMPOS CABRERA
CONTRALOR GENERAL DEL COMITÉ DIRECTIVO ESTATAL DE
PUEBLA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.
Diagonal Defensores de la República No. 862, Col. Adolfo López
Mateos, C.P. 72240, Puebla, Puebla.

PRESENTE

Con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a la consulta recibida el veintidós de enero de dos mil veintiuno, por esta Unidad Técnica de Fiscalización.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante oficio número CDE/CG-001/2021, de fecha dieciocho de enero del dos mil veintiuno, esta Unidad Técnica de Fiscalización recibió una consulta signada por usted, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“(…)

a) ¿las prohibiciones señaladas en el artículo 232 fracciones IV y IV Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en específico para colocar propaganda electoral en espectaculares, para buses, taxis, autobuses, microbuses, camionetas de pasajeros y todo vehículo del Servicio Público de Transporte de pasajeros, el Servicio Mercantil, los Servicios Auxiliares y el Servicio Ejecutivo, así como revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios; aun cuando se contraponen con diversos ordenamientos federales, mismos que las permiten y regulan, deben ser atendidas por los partidos políticos y coaliciones en el entendido de la autoridad electoral en su fiscalización vigilará que se cumpla con lo señalado en el artículo que nos ocupa?

b) en caso de ser afirmativa la respuesta por parte de la autoridad electoral, para determinar las prohibiciones del artículo 232 fracciones IV y IV Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, deben ser atendidas estrictamente, surge el cuestionamiento de ¿en el caso, de que no fueran atendidas estas normas, cómo pudieran representar una sanción si la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, contemplan como válido (sic) la propaganda electoral en espectaculares, parabuses, medios impresos, vehículos, etc; siempre y cuando se enteren en términos de las normatividades aplicables?

c) ¿En caso de ser afirmativa la respuesta por parte de la autoridad electoral al primer cuestionamiento efectuado en el inciso a), esta es aplicable para candidatos registrados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

en el marco de un Proceso Electoral Federal o únicamente es para candidatos en el marco de un Proceso Electoral Local o para ambos?”

Al respecto, de la lectura integral al escrito de la consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que se solicita informar si le son aplicables las restricciones señaladas en el artículo 232 fracciones IV y IV Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, aún cuando diversos ordenamientos federales tienen una determinación diversa; asimismo, solicita se indique si dicha interpretación de la norma resultaría aplicable en el marco de un Proceso Electoral Federal, o únicamente en el marco de un Proceso Electoral Local.

II. Marco normativo aplicable

En el Sistema Federal Mexicano coexisten diversas competencias que las autoridades ejercen sobre las personas (físicas o morales, privadas o públicas), al ser sujetos de regulación. Es así que la clasificación más generalizada distingue entre competencia federal y local o estatal, en lo que se conoce como fuero federal y fuero local, siendo notable en el caso de la aplicación de las leyes, ya que las de carácter federal desarrollan las competencias que expresa e implícitamente se establecen en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con el similar 124, las funciones que no están expresamente concedidas a la Federación, se entenderán como reservadas a los Estados.¹

Es así que resulta relevante destacar que los artículos 115 y 116 conceden autonomía a los Estados y Municipios, es decir, que se transfieren las actividades y toma de decisiones administrativas a entes públicos con personalidad jurídica y patrimonios propios, lo que se traduce en la posibilidad de legislar y, consecuentemente, emitir sus propios ordenamientos; generándose la coexistencia de leyes que versan sobre la misma materia, atendiendo al ámbito federal y local.

Ahora bien, es de señalarse que el artículo 64 de la Ley General de Partidos Políticos establece que se entiende como propaganda utilizada en la vía pública toda aquella que se contrate o difunda en espectaculares, buzones, cajas de luz, carteleras, marquesinas, muebles urbanos de publicidad con o sin movimiento, muros, panorámicos, para buses, puentes, vallas, vehículos o cualquier otro medio similar.

Complementando lo referido en el párrafo anterior, el diverso 76 de la citada Ley General de Partidos Políticos especifica los conceptos que comprenden los gastos de propaganda.

¹ La distribución de competencias entre la Federación, los Estados y Municipios, consulta hecha el 26 de enero de 2021, en la página electrónica: <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/Publicacion_oficial/LA_DIVISION_DE_PODERES/La_division_2.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

En ese mismo tenor, en los artículos 209, 210, 211 y 212 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estipulan las disposiciones generales relativas a la propaganda electoral, tales como su distribución, su definición, así como las obligaciones de los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes vinculadas a dicho concepto.

Además, el artículo 207 del Reglamento de Fiscalización señala que se entiende como anuncio espectacular, los anuncios panorámicos colocados en estructura de publicidad exterior los consistentes en un soporte plano sobre el que se fijan anuncios que contengan la imagen, el nombre de aspirantes, precandidatos, candidatos o candidatos independientes; emblemas, lemas, frases o plataformas electorales que identifiquen a un partido o coalición o a cualquiera de sus precandidatos o candidatos así como aspirantes y candidatos independientes; asimismo, especifica los requisitos para la contratación de anuncios espectaculares.

De igual forma, los similares 208 y 209 del aludido Reglamento de Fiscalización estipulan tanto los periodos de exhibición de los anuncios espectaculares, como lo que se entenderá por propaganda exhibida en la vía pública.

Por otro lado, derivado de las reformas aprobadas el veinticuatro de julio de dos mil veinte por la LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla, se reformó el artículo 232, fracciones IV y IV Bis, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en el que se señalan las reglas para la colocación de propaganda electoral de los sujetos obligados, como se muestra a continuación:

“Artículo 232

En la colocación de propaganda electoral los partidos políticos y candidatos observarán las reglas siguientes:

(...)

IV.- No podrá colgarse, fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, incluyendo si en éste se encuentran mamparas, bastidores o cualquier accesorio que se le cuelgue o fije; así como en equipamiento carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, en la que de igual forma no se podrá contener portadas de revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios, o cualquier otro elemento que contenga la imagen, nombre, símbolos, siglas o elementos que induzcan a la persona a saber que se trata de determinado candidato o candidata a un cargo de elección popular.

Tampoco podrá obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población; de lo contrario, el Instituto ordenará el retiro de la propaganda electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

No podrá fijarse, ni pintarse, en espectaculares o usar pantallas electrónicas, ni colgarse en algún elemento adherido a ellos, incluyendo portadas de revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios, o cualquier otro elemento que contenga la imagen, nombre, símbolos, siglas o elementos que induzcan a la persona a saber que se trata de determinado candidato o candidata a un cargo de elección popular, en el Estado de Puebla;

IV Bis.- No podrá colgarse, fijarse, pintarse o adherirse propaganda electoral de partidos políticos y personas candidatas, incluyendo portadas de revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios, o cualquier otro elemento que contenga la imagen, nombre, símbolos, siglas o elementos que induzcan a la persona a saber que se trata de determinado candidato o candidata a un cargo de elección popular, en taxis, autobuses, microbuses, camionetas de pasajeros y todo vehículo del Servicio Público de Transporte de pasajeros, el Servicio Mercantil, los Servicios Auxiliares y el Servicio Ejecutivo, así como en sus respectivas terminales, así como sitios, bases u oficinas;”

Ahora bien, al encontrarse un posible conflicto de jerarquía en la aplicación de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Constitución no establece una jerarquía normativa, sino que **determina la competencia de los diferentes órdenes jurídicos**, como se muestra a continuación²:

“Tesis Jurisprudencial, num. P./J. 136/2005, Pleno, 1 de Octubre de 2005 (Controversia Constitucional).

Estado Mexicano. Ordenes Jurídicos que lo integran. *De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.”*

Además, la misma Suprema Corte de Justicia estableció que **entre una legislación federal y una local no existe relación de jerarquía o de supra subordinación**, por lo que en un aparente conflicto de leyes, se da una competencia determinada a cada orden jurídico, como lo señala la siguiente Tesis³:

² Guillermo Teutli Otero, *El artículo 133 y la jerarquía jurídica en México*, consulta hecha el 26 de enero de 2021, en la página electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4056/11.pdf>

³ *Conflicto de leyes*, consulta hecha el 26 de enero de 2021, en la página electrónica: <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/cl.php>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

“Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: VII, Marzo de 1991, Tesis: 3a./J. 10/91, Página: 56

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. *El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.”*

Conforme a lo expuesto anteriormente, es dable dilucidar que es necesario atender a los criterios de distribución de competencias de los Estados, es decir, que la relación entre normas federales y locales es un asunto de competencia y no de jerarquía.

III. Caso concreto

En lo concerniente a la consulta materia de análisis, tomando en consideración lo referido anteriormente en el *Marco Legal Aplicable*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la aceptación de que existen pluralidad de competencias no invalida el concepto de jerarquía del orden jurídico.

Cada competencia es un orden jurídico en sí mismo en el que priva la jerarquía, es decir, una norma superior subordina a la inferior; siendo así que lo que se invalida es la aplicación del concepto de jerarquía entre las competencias.

En otras palabras, una norma de competencia federal no es superior a una norma de competencia estatal y ésta no es superior a una norma de competencia municipal; simplemente son normas que pertenecen a órdenes jurídicos y competencias diferentes y, en caso de haber oposición entre ellas, lo que deberá determinarse es qué orden jurídico es el competente para ser aplicado.

Ahora bien, atendiendo al criterio de los ámbitos de aplicación de la norma jurídica, se distinguen cuatro ámbitos para su aplicación⁴:

⁴ *Conflicto de leyes*, consulta hecha el 26 de enero de 2021, en la página electrónica:
<<http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/cl.php>>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

- 1. Espacial:** Su aplicación se encuentra limitada a un territorio específico.
- 2. Temporal:** La aplicación de las normas se sujetan a las fechas en que entran en vigor, así como en que dejan de tenerlo.
- 3. Personal:** La norma se aplica a todos los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional.
- 4. Material:** Este ámbito de aplicación de las normas jurídicas deriva del objeto que regula la norma. Así pues, tenemos normas administrativas que regulan la naturaleza y las funciones de los órganos encargados de la administración pública.

Siguiendo este razonamiento, es de señalar que con relación al **inciso a)** de su consulta, si bien es cierto que la normatividad electoral federal otorga a los partidos políticos la posibilidad de contratar publicidad en la vía pública, esta Unidad Técnica de Fiscalización deberá observar las prohibiciones señaladas en la normatividad local, por lo que hace a este tipo de gastos; por lo tanto, si la autoridad identifica en sus procedimientos este tipo de propaganda, lo procedente será dar vista al Organismo Público Local Electoral de Puebla para que, en el ámbito de su competencia, determine lo que a derecho corresponda.

En resumen, los partidos políticos con acreditación en el estado de Puebla y coaliciones que participen en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, deberán observar lo establecido en la legislación local, a efecto de evitar actualizar la hipótesis de derecho prevista en la misma y con ello, hacerse acreedor a una sanción.

Ahora bien, por lo que hace al cuestionamiento mencionado en el **inciso b)**, se le informa que será el Instituto Electoral del Estado de Puebla la autoridad competente que determinará, en su caso, las sanciones a los que serán acreedores los sujetos obligados, por incumplimiento a lo establecido en el artículo 232 fracciones IV y IV Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Por último, respecto al **inciso c)**, y toda vez que el objeto de consulta concierne a la aplicación de una disposición normativa de competencia local, se sugiere a su Representación suscribir atenta consulta al Organismo Público Local Electoral de aquella entidad federativa, a efectos de que sea la autoridad facultada por cuanto hace al conocimiento de las hipótesis de derecho previstas en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la que se pronuncie sobre las atribuciones y alcances de aplicación de dicho marco normativo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/4538/2021
Asunto.- Se responde consulta.

IV. Conclusiones

De conformidad con los argumentos señalados anteriormente, se hace de su conocimiento lo siguiente:

- La Unidad Técnica de Fiscalización deberá observar las prohibiciones señaladas en el artículo 232 fracciones IV y IV Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por lo que hace a la propaganda que se exhiba en la vía pública. Lo anterior en relación al acto de traslado de conocimiento (vista) que se desprenda de la verificación de actos que encuadren en las hipótesis de derecho que conforman el marco normativo electoral de aquella entidad federativa.
- Corresponde al Instituto Electoral del Estado de Puebla determinar la sanción aplicable a cualquier infracción vinculada con el incumplimiento a lo ordenado en el artículo 232 fracciones IV y IV Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
- Por cuanto hace a las atribuciones y alcances de aplicación de la normativa electoral local, se sugiere suscribir diverso escrito de consulta al Órgano Público Electoral Local del estado de Puebla, por cuanto hace al tercer cuestionamiento de la consulta objeto de análisis.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE

JACQUELINE VARGAS ARELLANES

TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

<i>Responsable de la validación de la información:</i>	Rodrigo Aníbal Pérez Ocampo Encargado de Despacho de la Dirección de Resoluciones y Normatividad Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la revisión de la información:</i>	Lorena Villarreal Villarreal Coordinadora de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la redacción del documento:</i>	Karyn Griselda Zapien Ramírez Líder de Proyecto de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la información:</i>	Aldo Pinto Rangel Abogado Resolutor Unidad Técnica de Fiscalización

