



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/12203/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Ciudad de México, 13 de mayo de 2022.

MTRA. MAYRA SAN ROMÁN CARRILLO MEDINA
CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE QUINTANA ROO.

Av. Calzada Veracruz, Número 121, Colonia Barrio Bravo,
Chetumal, Quintana Roo, México.

PRESENTE

Con fundamento en los artículos 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 37, numeral 1 del Reglamento de Elecciones, se da respuesta a su consulta, recibida el veintinueve de abril de dos mil veintidós, por la Unidad Técnica de Fiscalización.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante oficio identificado con el número PRE/0370/2022, de fecha veintitrés de abril de dos mil veintidós, usted remitió a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, el Acuerdo identificado con el número IEEQROO/CG/A-120-2022, mediante el cual se atendió la consulta realizada por la C. Freyda Marybel Villegas Canché, en su calidad de candidata a Diputada Local por el principio de Representación Proporcional, postulada por el Partido Morena, aprobado por el Consejo General del referido Organismo Público Local Electoral (en adelante OPLE), en sesión extraordinaria de fecha veintitrés de abril del presente año, documentos que fueron remitidos a esta Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en virtud del Considerando Segundo, en el que se determinó dar vista a esta autoridad respecto al cuestionamiento cuarto de la consulta en mención, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“4.- ¿Existe alguna obligación de fiscalización respecto a la propaganda que emita en mi calidad de candidata a una diputación local, referente al tema de la Consulta Popular?”

Al respecto, es de señalarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es atribución del Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en tal sentido se estime pertinente dar vista del escrito de consulta, en lo tocante al presente cuestionamiento al Instituto Nacional Electoral, a fin de que dicha autoridad conozca del cuestionamiento realizado por la consultante, y en su caso emita pronunciamiento que considere procedente conforme a derecho.

(...)

SEGUNDO, Se determina dar vista al Instituto Nacional Electoral, del presente Acuerdo, así como del escrito de consulta presentado por la ciudadana Freyda Marybel Villegas Canché, en su calidad de candidata a diputada local por el principio de representación proporcional, postulada por el Partido Morena, mediante atento oficio por correo electrónico, por conducto de la Consejera Presidenta, al Titular de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/12203/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, para los efectos señalados en el cuerpo del presente documento jurídico.”

Al respecto, de la lectura integral al escrito en comento, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que derivado de la consulta realizada al OPLE por parte de la C. Freyda Marybel Villegas Canché, en su calidad de candidata a Diputada Local por Representación Proporcional, postulada por el partido político Morena, se solicita conocer si existe obligación en materia de fiscalización derivado de la difusión de propaganda referente al tema de la Consulta Popular que se llevará a cabo el próximo cinco de junio del presente año en el estado de Quintana Roo.

II. Marco Normativo Aplicable

El artículo 41, Base III, fracción V, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), establece la facultad de los Institutos Electorales Locales, en el sentido que en el ámbito de sus atribuciones pueden celebrar las elecciones locales y, en su caso, las **consultas populares** y los procesos de revocación de mandato, en los términos establecidos en el ordenamiento citado.

En relación con el artículo citado en el párrafo anterior, el artículo 49, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, señala que la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como, la instrumentación de las formas de **participación ciudadana que señale la Ley, son una función estatal que se realizará a través del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral de Quintana Roo.**

Es en ese sentido, que el Instituto Electoral de Quintana Roo es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, con el carácter de permanente y profesional en su desempeño.

Con relación a lo anterior, el artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo (en adelante Ley de Participación Local), estipula los mecanismos de participación ciudadana, los cuales a la letra dice:

“Artículo 4.

Son mecanismos de participación ciudadana:

I. El referéndum;

II. El plebiscito;

III. La consulta popular;

IV. La iniciativa ciudadana;

V. La silla ciudadana;

VI. La consulta vecinal;

VII. El presupuesto participativo, y

VIII. Las audiencias vecinales.”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/12203/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Ahora bien, el artículo 67 de la Ley de Participación Local, precisa qué debe entenderse por el concepto de actividades de **campañas propagandísticas** para el ejercicio democrático de participación ciudadana, al **conjunto de acciones de difusión realizadas por la ciudadanía para promover la participación, buscando obtener el apoyo para lograr la aprobación o rechazo objeto del referéndum, plebiscito o consulta popular**, no tendrá más limitaciones que el respeto a los derechos humanos y evitará atentar contra la dignidad de las personas e instituciones, pudiendo suspenderse la propaganda de violarse dicha disposición.

Asimismo, el artículo 69 del Ley de Participación Local, **dispone que le corresponde al OPLE, a través de la Unidad de Comunicación Social, el promover la participación de la ciudadanía**, con una promoción imparcial, sin que de manera alguna pueda estar dirigida a influir las preferencias de la ciudadanía, a favor, o en contra, del ejercicio relativo a la participación ciudadana en las consultas ciudadanas.

Ahora bien, cabe resaltar que existe una **diferencia entre campaña electoral y propaganda relativa a una consulta popular**, toda vez que el artículo 285, párrafo primero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (en adelante Ley de Instituciones Local), dispone que la campaña electoral, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones, candidaturas comunes y las personas candidatas registradas, **para la obtención del voto**; advirtiéndose una evidente distinción entre ambos conceptos.

Aunado a lo anterior, el párrafo tercero del artículo 285 del dispositivo legal citado, señala qué se entiende por propaganda electoral, siendo el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las personas candidatas registradas y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas**.

Ahora bien, cabe recalcar que, respecto a la fiscalización de la promoción de las consultas populares, el artículo 128 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF) señala que los gastos realizados por los partidos, coaliciones o candidaturas independientes, para la promoción de consultas populares, relativo a las erogaciones realizadas, deberán registrarse en una cuenta de orden, bajo la nomenclatura de "promoción de la consulta popular". Lo anterior, no exime al sujeto obligado de registrar en cuentas de balance o de actividades, según corresponda, las transacciones celebradas.

Asimismo, señala que cuando los partidos, coaliciones y candidaturas independientes, ejerzan recursos para promover alguna consulta popular, en donde se difunda o se vincule el tema de la consulta con elementos de propaganda electoral, se acumularán a los gastos de precampaña o campaña, según corresponda.

Una vez establecido lo anterior, resulta relevante destacar, que los artículos 115 y 116 de la CPEUM 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/12203/2022

Asunto.- Se responde consulta.

sus propios ordenamientos; generándose la coexistencia de leyes que versan sobre la materia, atendiendo al ámbito federal y local.

Se hace notar que, el RF estipula las reglas a las que deberán sujetarse los partidos, coaliciones o candidaturas independientes, a efecto de registrar los gastos realizados con motivo de promoción a consultas populares, en cambio, la normatividad electoral local, en este caso en específico la Ley de Participación Local, **no contempla la posibilidad de que sujeto obligado alguno realice actos de propaganda o difusión de consultas populares** en el estado de Quintana Roo, concediendo dicha atribución única y exclusivamente tanto a la ciudadanía del estado como a la Unidad de Comunicación Social del OPLE.

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 CPEUM no establece una jerarquía normativa, sino que determina la competencia de los diferentes órdenes jurídicos, como se muestra a continuación¹:

“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 Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 Tesis²:

“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

¹ 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> >

² 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/12203/2022

Asunto.- Se responde consulta.

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 la existencia de pluralidad de competencias no invalida el concepto de jerarquía del orden jurídico.

En este sentido, 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 aplicación³:

- 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, como bien quedó establecido en el marco normativo del presente documento, los OPLE serán los responsables de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las **consultas populares** y los procesos de revocación de mandato en su ámbito competencial, entendiéndose estos como ejercicios de participación ciudadana.

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/12203/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Por lo tanto, el OPLE de Quintana Roo está facultado para emplear mecanismos de participación ciudadana para hacer efectivo el derecho de las personas ciudadanas para intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, en consecuencia, **la consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana.**

Ahora bien, por lo que respecta al cuestionamiento inmerso en el acuerdo IEEQROO/CG/A-120-2022, aprobado por el Consejo General de dicho OPLE, la legislación de la entidad federativa en cuestión, específicamente la Ley de Participación Local es clara al resaltar que la actividad de la **difusión y propaganda de los mecanismos de participación ciudadana, en específico las consultas populares, corresponderá tanto a la ciudadanía de la entidad como a la Unidad de Comunicación Social adscrita al OPLE**, ya que si bien la ciudadanía puede emitir un pronunciamiento u opinión respecto a su posición frente a la consulta popular, también es dable destacar que dicha Ley de Participación Local no contempla a los sujetos obligados como entes facultados para realizar un llamamiento a participar en dicho ejercicio, entendiéndose como actos propagandísticos.

Es así que existe dicha restricción para los sujetos obligados en la legislación local, aunado a que la propaganda electoral que realizan las personas candidatas, incluyendo a la consultante, resultan incompatibles con los fines de la consulta popular, aún y cuando se desarrollan en forma simultánea en el presente Proceso Electoral en el estado de Quintana Roo.

Por lo anterior, es dable afirmar que los fines de las campañas electorales se apartan de las actividades contempladas para la difusión de las consultas populares, ya que por un lado las primeras referidas son permitidas a los partidos políticos y personas candidatas registradas y, por el otro, las campañas propagandísticas se encuentran previstas como una potestad tanto de la ciudadanía, como del OPLE, a través de su Unidad de Comunicación Social, respecto de la difusión y/o promoción de las consultas populares.

En virtud de lo expuesto, se concluye que, dada la naturaleza de las campañas propagandísticas de las consultas populares, no existe obligación alguna en materia de fiscalización por parte de la C. Freyda Marybel Villegas Canché, en su calidad de candidata a diputada local del partido político Morena, toda vez que de conformidad con los artículos 67 y 69 de la Ley de Participación Local, **única y exclusivamente la ciudadanía, así como Unidad de Comunicación Social del OPLE, tienen la atribución de realizar actos propagandísticos de difusión de las consultas populares.**

En consecuencia, al no estar permitida la erogación de gastos por la consulta popular desde la postura de candidatura por un cargo de elección popular en la legislación local, la cual es competente para delimitar las obligaciones y restricciones en el tema, es preciso señalar que en caso de detectarse gastos por la difusión de la consulta popular por parte de la C. Freyda Marybel Villegas Canché, se dará Vista a las autoridades electorales competentes para que en el marco de sus atribuciones dictamine y, en su caso, sancione las conductas realizadas.



Unidad Técnica de Fiscalización
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/12203/2022
Asunto.- Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

IV. Conclusiones

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- Que los OPLE son los encargados de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las consultas populares y los procesos de revocación de mandato en su ámbito competencial, entendiéndose éstos como ejercicios de participación ciudadana.
- Que la actividad de la difusión y propaganda de los mecanismos de participación ciudadana, en específico las consultas populares, corresponderá tanto a la ciudadanía de la entidad, como a la Unidad de Comunicación Social adscrita al OPLE, de conformidad con los artículos 67 y 69 de la Ley de Participación Local.
- Que no existe obligación en materia de fiscalización respecto a la propaganda electoral realizada por parte de la C. Freyda Marybel Villegas Canché, en su calidad de candidata a diputada local del partido político Morena, puesto que carece de atribución alguna para llevar a cabo actos propagandísticos en la consulta popular.
- Que al no estar permitida la erogación de gastos por la consulta popular desde la postura de candidatura por un cargo de elección popular, es preciso señalar que en caso de detectarse gastos por la difusión de la consulta popular por parte de la C. Freyda Marybel Villegas Canché, se dará Vista a las autoridades electorales competentes para que en el marco de sus atribuciones dictamine y en su caso sancione las conductas realizadas.

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>	Diego Manuel Flores Sala Abogado Resolutor Unidad Técnica de Fiscalización

