



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SX-JDC-6699/2022

**ACTORA:** FREYDA MARYBEL  
VILLEGAS CANCHÉ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO

**MAGISTRADA PONENTE:** EVA  
BARRIENTOS ZEPEDA

**SECRETARIO:** ORLANDO  
BENÍTEZ SORIANO

**COLABORÓ:** DANIELA VIVEROS  
GRAJALES

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a uno de  
junio de dos mil veintidós.

**SENTENCIA** que resuelve el juicio para la protección de  
los derechos político-electorales del ciudadano promovido por  
**Freyda Marybel Villegas Chanché** por propio derecho, a fin  
de controvertir la sentencia emitida el dieciséis de mayo de dos  
mil veintidós<sup>1</sup>, por el Tribunal Electoral de Quintana Roo<sup>2</sup> en el  
expediente **JDC/017/2022** en la que confirmó el acuerdo  
**IEQROO/CG/A-120-2022** aprobado por el Consejo General

---

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas corresponden al presente año, salvo expresión contraria.

<sup>2</sup> En adelante podrá citarse como Tribunal local, autoridad responsable o TEQROO.

del Instituto Electoral de dicha entidad federativa<sup>3</sup>, en la cual se dio respuesta a la consulta formulada por la ahora actora en relación a la posibilidad de difundir la consulta ciudadana que se lleva a cabo en Municipios de la aludida entidad federativa en su carácter de candidata a una diputación local de representación proporcional.

## **Í N D I C E**

SUMARIO DE LA DECISIÓN .....	2
ANTECEDENTES .....	3
I. El contexto. ....	3
II. Trámite y sustanciación federal .....	5
CONSIDERANDO .....	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia .....	6
SEGUNDO. Requisitos de procedencia .....	7
TERCERO. Método de estudio.....	9
CUARTO. Estudio de fondo de la <i>litis</i> .....	10
RESUELVE .....	69

## **S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N**

Esta Sala Regional determina **revocar** la sentencia del Tribunal local, debido a que vulneró el principio de exhaustividad toda vez que no abordó la controversia planteada a partir de la maximización de la libertad de expresión propuesta por la actora en esa instancia en relación con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Participación

---

<sup>3</sup> En adelante podrá citarse como Instituto Electoral local.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

Ciudadana del Estado de Quintana Roo, referido a la permisión para que la ciudadanía pueda llevar a cabo campañas propagandísticas a favor o en contra del objeto de la consulta popular.

En este sentido, en plenitud de jurisdicción, esta Sala Regional determina **confirmar** el acuerdo primigeniamente impugnado. Ya que a partir de los principios que rigen el proceso electoral, y en particular los principios de equidad en la contienda, se arriba a la conclusión de que los candidatos tienen una limitante en su derecho de libertad de expresión de realizar campañas propagandísticas, previstas en el precepto referido, la cual se considera tiene un fin legítimo, además de que la misma es idónea, necesaria y proporcional.

## A N T E C E D E N T E S

### I. El contexto.

De la demanda y de las constancias que obran autos, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral.** El siete de enero, el Consejo General del Instituto Electoral local declaró el inicio del Proceso Electoral local en el que se renovará la Gubernatura y Diputaciones locales en el Estado de Quintana Roo.

**2. Convocatorias para consultas populares.** El diecisiete de febrero, el Consejo General del Instituto Electoral local

aprobó los acuerdos **IEQROO/CG/A-039-2022**, **IEQROO/CG/A-040-2022**, **IEQROO/CG/A-041-2022** y **IEQROO/CG/A-042-2022**, mediante los cuales se emitieron las convocatorias para participar en las consultas populares sobre la concesión de agua potable de la empresa Aguakan a realizarse en los Municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos<sup>4</sup>.

**3. Consulta sobre la difusión.** El diecinueve de abril, Freyda Marybel Villegas Canché en su calidad de candidata a diputada local por el principio de representación proporcional postulada por el partido político MORENA, presentó ante el Instituto Electoral local, una consulta, sobre la posibilidad de difundir el procedimiento de consulta popular, así como su postura frente a dicho ejercicio.

**4. Acuerdo del Consejo General.** El veintitrés siguiente, el Consejo General mediante acuerdo **IEQROO/CG/A-120-2022** dio respuesta a la consulta realizada por la promovente.

**5. Juicio ciudadano local.** El veintisiete de abril, la ciudadana Freyda Marybel Villegas Canché impugnó ante el Tribunal local el acuerdo referido en el párrafo anterior.

**6. Sentencia impugnada.** El dieciséis de mayo, el Tribunal local dictó sentencia y determinó confirmar el acuerdo controvertido.

---

<sup>4</sup> En adelante, consultas populares locales.



## II. Trámite y sustanciación federal<sup>5</sup>

**7. Presentación.** El diecinueve de mayo, la actora presentó una demanda ante la autoridad responsable a fin de impugnar la sentencia referida en el párrafo anterior.

**8. Recepción y turno.** El veinticuatro siguiente, se recibió en esta Sala Regional la demanda y diversas constancias de que fueron remitidas por la autoridad responsable. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta Interina de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **SX-JDC-6699/2022** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos legales correspondientes.

**9. Solicitud de facultad de atracción.** El veinticinco de mayo, el pleno de esta Sala Regional acordó someter a consideración de la Sala Superior que ejerciera su facultad de atracción, al considerar que el asunto revestía las características de ser importante y trascendente para el sistema jurídico mexicano.

**10. Determinación de Sala Superior.** El veintisiete de mayo, la Sala Superior declaró improcedente la solicitud de facultad de atracción, por lo que esta Sala Regional debía continuar con la sustanciación del juicio, determinación que fue notificada a esta Sala Regional el inmediato día veintinueve.

---

<sup>5</sup> El uno de octubre de dos mil veinte, la Sala Superior de este Tribunal Electoral aprobó el Acuerdo General 8/2020, por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación.

**11. Instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora, radicó y admitió la demanda y, al encontrarse debidamente sustanciado el presente juicio declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

## **C O N S I D E R A N D O**

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

**12.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación **a) por materia:** ya que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido a fin de impugnar una sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo en la que determinó confirmar un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral, relacionada con la posibilidad de que una candidatura a una diputación de representación proporcional pueda difundir el procedimiento de consulta popular, así como su postura frente a dicho ejercicio, en el contexto del desarrollo del proceso electoral que se lleva a cabo en Quintana Roo; **b) por territorio:** dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal.

**13.** Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero, 99,



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>; 164, 165, 166, fracción III, inciso c), 173, párrafo primero y 176, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, apartado 2, inciso c), 4, apartado 1, 79, 80 apartado 1, y 83, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>7</sup>.

## **SEGUNDO. Requisitos de procedencia**

**14.** En términos de los artículos 8, 9, 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se analizará si se cumplen los requisitos de procedencia en el presente medio de impugnación.

**15. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la responsable, en ella consta el nombre y firma de quien promueve el juicio; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos materia de la impugnación y se exponen los agravios respectivos.

**16. Oportunidad.** Se cumple con tal requisito, toda vez que la sentencia controvertida fue notificada a la actora el **dieciséis de mayo**<sup>8</sup>, por lo que si la demanda se presentó el **diecinueve de mayo**<sup>9</sup>, resulta oportuna.

---

<sup>6</sup> En lo sucesivo Constitución Federal.

<sup>7</sup> En adelante se podrá citar como Ley General de Medios.

<sup>8</sup> Visible a partir de la foja 156 del cuaderno accesorio único.

<sup>9</sup> Visible a partir de la foja 5 del expediente principal.

**17. Legitimación e interés jurídico.** En el caso, se tienen por colmados los requisitos, toda vez que quien promueve el juicio lo hace por propio derecho, además de haber sido parte actora en la instancia local<sup>10</sup> y considera que la sentencia del Tribunal local vulneró, entre otros, el principio de exhaustividad, lo cual es contrario a sus intereses.

**18. Definitividad y firmeza.** Se satisface el requisito, en virtud de que no existe algún medio de impugnación que deba ser desahogado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal. En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia, esta Sala Regional realizará el estudio de fondo de la controversia planteada.

### **TERCERO. Método de estudio**

**19.** Del escrito de demanda se constata que la actora hace valer diversos conceptos de agravio, los cuales se pueden agrupar en las siguientes temáticas fundamentales.

#### **I. Vulneración al principio de exhaustividad**

**II. Indebida determinación sobre la imposibilidad de que en su carácter se candidata pueda difundir y emitir opiniones relacionadas con el procedimiento de consulta popular, en contravención al derecho de libertad de**

---

<sup>10</sup> Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: “**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**”, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39; así como en el enlace: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>





## **expresión**

**20.** Ahora bien, por razón de método, se analizará en primer lugar la vulneración al principio de exhaustividad, debido a que de resultar fundado sería suficiente para revocar la sentencia del Tribunal local.

**21.** En caso de ser infundado, se analizarán el resto de los conceptos de agravio respecto de las consideraciones del Tribunal local sobre la imposibilidad de que en su carácter de candidata pueda difundir y emitir opiniones relacionadas con la consulta popular.

**22.** Lo anterior, en el entendido que dicho método de estudio no causa un perjuicio a la actora, debido al criterio sustentado por la Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000 cuyo rubro es: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**

### **CUARTO. Estudio de fondo de la *litis***

**23.** Conforme al método señalado, se analiza la controversia planteada.

#### **I. Vulneración al principio de exhaustividad**

##### **a. Planteamientos**

**24.** Sobre este tópico la actora hace valer su concepto de agravio, desde varias temáticas que aduce expuso en la instancia local, tal como se sistematiza a continuación.

**a.1 Indebida fundamentación y motivación, así como una falta de exhaustividad**

**25.** La promovente señala que la autoridad responsable incurrió en una falta de exhaustividad desde el momento en que señaló cuál sería la *litis* a resolver y los agravios a contestar.

**26.** Lo anterior, toda vez que, de una lectura a la demanda primigenia se puede observar que la controversia no se limitaba a establecer si el acto impugnado fue emitido o no conforme a derecho, sino que planteó nueve agravios encaminados a demostrar por qué el acuerdo impugnado era restrictivo de diversos derechos humanos pues aduce que se plantearon diversos argumentos para combatir el acuerdo impugnado.

**27.** Señala que el Tribunal local varió la *litis*, pues lo que señaló en la sentencia controvertida no fue lo que ella solicitó, pues de haber realizado un estudio exhaustivo de todos sus agravios podía advertir que el acuerdo impugnado era restrictivo de su derecho de libertad de expresión y su derecho a la información de la ciudadanía, de igual forma, podía advertir que la responsable realizó una indebida interpretación del ordenamiento normativo, entre otras solicitudes.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**28.** Por tanto, manifiesta que la responsable dejó de garantizarle de manera integral su derecho de acceso a la justicia al señalar de manera dogmática por qué considera que es conforme a derecho el acuerdo impugnado ante dicha instancia, sin haber analizado los puntos centrales de sus agravios, bajo los siguientes puntos.

**a.2 Agravio relativo a la violación de los artículos 1 y 17 constitucionales e indebida interpretación del artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana; así como violación al principio de exhaustividad**

**29.** La promovente señala que, ante la instancia local señaló como agravio el previamente citado, donde el Tribunal local pretendió dar cumplimiento al principio de exhaustividad al indicar en el párrafo 22 de la sentencia controvertida que, por economía procesal, se tenían por reproducidos los argumentos de la actora, toda vez que resultaban excesivos, sin embargo, la ilegalidad consistió en que no se ocupó en estudiar cada uno de ellos de acuerdo a su contexto y en forma particular.

**30.** En suma, manifiesta que no se cumplió con el principio de exhaustividad toda vez que el Tribunal local no se pronunció respecto del agravio contenido en el apartado de su demanda, denominado “cuestión previa”, no obstante que afirmó haber efectuado un resumen o síntesis de los mismos.

**31.** Por otra parte, la promovente señala que el Tribunal local vulneró el artículo 17 constitucional por haberle negado el acceso a una justicia pronta y expedita, en primer lugar, debido a que la interpretación gramatical no da lugar a dudas respecto de la hipótesis que se encuentra prevista en los artículos 67 y 69 de la Ley de Participación Ciudadana, debiendo aplicar ambos artículos en el sentido de establecer que existen dos tipos de campaña en la consulta popular.

**32.** Es decir, una campaña propagandística realizada por la ciudadanía para promover la aprobación o rechazo del tema de la consulta popular y una campaña de difusión realizada por el Instituto Electoral local para promover la participación ciudadana a la consulta de manera neutral, sin embargo, la actora señala que dicho Instituto incumplió con su obligación de vigilar el desarrollo de la consulta popular en forma oportuna y dio pauta a las interrogantes de su consulta donde su respuesta fue restrictiva, con vicios de censura y coartando el interés público, donde erróneamente manifestó que el artículo 69 prevalece sobre el 67, ambos de la Ley de Participación Ciudadana.

**33.** En todo caso, señala que el TEQROO tenía la obligación de aplicar directamente el texto constitucional de los artículos primero y sexto a fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión sin limitantes.

**34.** En este sentido, insiste que el Tribunal no se ocupó del estudio atinente del agravio relacionado con la restricción



indebida al derecho de libertad de expresión, y los principios constitucionales que lo tutelan.

### **a.3 Falta de exhaustividad al realizar el estudio por agravio**

#### **a.3.1 Respecto al primer agravio primero de su demanda local**

**35.** El relación al agravio primero planteado ante la instancia local, la actora señala que el Tribunal local en ningún momento realiza el test de proporcionalidad y el estudio de constitucionalidad solicitados, sino que únicamente se limitó a realizar una afirmación al establecer, sin el análisis correspondiente, que parte de una premisa errónea al considerar que la naturaleza de ciudadana y candidata se pueden desactivar y activar, cuestión que nunca fue planteada en dicho agravio, sino que solo se limitó a afirmar que no se trata de una restricción al derecho humano de la libertad de expresión por el simple hecho de que no demostró que fue a través del uso del poder público para evitar manifestar libremente sus ideas, sin mencionar mayores razones que lo llevan a dicha conclusión.

**36.** Asimismo, señala que dejó de analizar la violación que planteó en relación al derecho a la información de la ciudadanía, pues ésta tiene derecho de conocer la postura de sus candidaturas respecto de un tema de interés general como lo es el servicio de agua en los Municipios.

**37.** En ese sentido, solicita que se revoque la sentencia impugnada y en plenitud de jurisdicción se realice el estudio del primer agravio que presentó en su escrito de demanda primigenia.

**38.** Por otra parte, señala que existió una incongruencia interna debido a la interpretación que realizó el Tribunal local al señalar que el Instituto Electoral local es la entidad que puede promover las consultas populares, desestimando lo previsto en el artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana, lo cual no es a la luz del derecho humano de libertad de expresión, por tanto, es una interpretación sesgada e incompleta de lo solicitado, sin que se haya pronunciado sobre la interpretación constitucional propuesta.

### **a.3.2 Falta de exhaustividad del Agravio tercero de su demanda local**

**39.** La promovente ante la instancia local señaló como agravio la indebida interpretación del Instituto local respecto al artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana y diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo<sup>11</sup>.

**40.** Lo anterior, señala que tuvo como consecuencia que en la respuesta otorgada por la responsable se le dijera que no tiene derecho a hablar, difundir y hacer propaganda sobre su

---

<sup>11</sup> En adelante Ley de Instituciones local.



postura de la consulta popular en su calidad de candidata a una diputación.

**41.** En ese orden, la promovente manifiesta que el Tribunal responsable sólo se limitó a establecer que partió de una premisa falsa al considerar que existen dos naturalezas diferentes en su calidad de ciudadana y candidata, de igual forma, que pasó por alto que el ejercicio de ambas facetas se desarrolla para el logro de objetivos distintos, por lo que sus planteamientos fueron infundados.

**42.** De igual forma, señala que en la sentencia controvertida no se da contestación a los argumentos planteados en la demanda primigenia donde señaló que el acuerdo impugnado vulneraba los principios generales del derecho *In claris non fit interpretatio* (En las cosas claras no se hace interpretación); *Ubi lex non distinguit* (en donde la ley no distingue no se debe distinguir), *nec nos distinguere debemus* (Donde la ley no diferencia, tampoco de debe diferenciar), *Impossibillum nulla obligatio* (es nula la obligación de cosas imposibles), así como a los argumentos planteados respecto de que la interpretación de la responsable es contraria a la intención y voluntad del legislador, es decir, contra la teleología de la norma y que además es contraria a la sistematicidad del ordenamiento normativo a estudiar.

**a.2.3. Falta de exhaustividad en relación con los agravios cuarto, quinto, sexto, octavo y noveno de la demanda local**

**43.** En este tópico, la promovente señala que ante la instancia local planteó que cada una de las respuestas emitidas por el Instituto Electoral local en la consulta que previamente formuló, vulneraron los principios de certeza y legalidad en materia electoral al no pronunciarse de manera definitiva acerca de los cuestionamientos que fueron planteados, de igual forma no precisó el ámbito de la elección y la consulta popular y los posibles efectos de esas conductas.

**44.** Señala que, a efecto de evitar supuestos como lo fue motivo de su consulta, el Instituto Electoral local debió expedir lineamientos o disposiciones jurídicas que definieran el ámbito de la ciudadanía en el contexto del derecho a la participación y no suspender o restringir de ningún amañera, entre otros, por conjuntarse la calidad de candidata a diputada por el principio de representación proporcional.

**45.** Lo anterior, ya que si bien es cierto la responsable realizó una síntesis de agravios, lo hizo de forma conjunta, por lo que tuvo como consecuencia que dejara de analizar diversos puntos centrales de los mismos, vulnerando así, el principio de exhaustividad.

#### **a.4 Síntesis efectuada por el Tribunal responsable como inciso A)**

**46.** La actora se duele de que el Tribunal local omitiera analizar la argumentación relativa a la inconstitucionalidad, inconveniencia e ilegalidad del acuerdo impugnado,





restricción del derecho humano de libertad de expresión individual y colectivo, asimismo, señala que dejó de analizar la solicitud de aplicación del principio *pro persona*, así como la aplicación del test de proporcionalidad, mismos que se invocaron para demostrar la procedencia del agravio, además del principio de progresividad, así como los argumentos vinculados con la libertad de expresión e información.

**47.** Lo anterior, ya que desde su óptica el Tribunal responsable realizó una interpretación errónea en el sentido de que sus esfuerzos, acciones, recursos y expresiones deben ir encaminados solamente a lograr el convencimiento de la población a fin de que voten por ella, lo que manifiesta ignorar de dónde llegó a tal conclusión o qué prueba tomó en consideración para efectuar tal aseveración.

**48.** Asimismo, señala que resulta ilegal e incongruente cuando el Tribunal local concluyó en el sentido de que no es cierto que el artículo 69 de la Ley de Participación Ciudadana la límite para realizar propaganda en su carácter de diputada, pues la misma no cuenta aún con la calidad de diputada, sino que es una ciudadana quintanarroense candidata a una diputación.

#### **a.5 Agravio relacionado con el test de proporcionalidad**

**49.** La actora señala que, de manera indebida, el Tribunal local desestimó realizar el test de proporcionalidad desde la óptica de una restricción al derecho humano de libertad de

expresión, es decir, dejó de considerar los elementos de importancia que se contemplan en un test de proporcionalidad, por lo que no mencionó si la limitación contemplada por el Instituto Electoral local es una restricción proporcional, idónea, necesaria y que persigue un fin constitucionalmente válido a la luz del derecho humano de libertad de expresión.

**50.** Es decir, el Tribunal local no destruyó los parámetros sostenidos en el test de proporcionalidad que se planteó en la demanda primigenia.

**51.** Por tanto, la actora aduce que le genera agravio el análisis realizado por la autoridad responsable pues solo se limitó a decir que la restricción es válida derivado de las obligaciones en la ley para las candidaturas a un cargo de elección popular, lo cual considera que no es admisible porque una interpretación del calibre de control constitucional debe de coincidir en las tres formas de interpretación de la materia, la gramatical, la sistemática y finalmente la funcional.

**52.** En ese orden, solicita a esta Sala Regional realizar el estudio de constitucionalidad y convencionalidad, así como el de proporcionalidad solicitado ante la instancia local.

#### **b. Decisión de esta Sala Regional**

**53.** A juicio de esta Sala Regional los conceptos de agravio son fundados y suficientes para revocar la sentencia impugnada.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**54.** Al caso es importante destacar que el principio de exhaustividad tiene sustento en el artículo 17 de la Constitución federal y, de manera general, se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.

**55.** Si se trata de una resolución de primera o única instancia, para resolver sobre las pretensiones, debe pronunciarse sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.

**56.** A su vez, cuando un medio impugnativo pueda originar una nueva instancia o juicio para revisar la resolución, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

**57.** Aunado a lo anterior, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, están obligadas a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia **43/2002** de rubro: "**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492.

**58.** Esto es así, porque sólo de esta manera se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones ya que, si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de resolver de una vez la totalidad de la cuestión planteada.

**59.** En este contexto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en el deber de las autoridades jurisdiccionales de agotar la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas, a efecto de que no se den soluciones incompletas<sup>13</sup>.

**60.** Si bien es cierto que los órganos jurisdiccionales pueden agrupar los distintos agravios en relación a las temáticas planteadas para efecto de dar sistematicidad al estudio que en su caso se elabore, también lo es que los Tribunales tienen el deber de abordar la materia de impugnación, es decir, la causa de pedir.

**61.** Ahora bien, en el caso, de la demanda primigenia se advierte que la ahora actora, planteó ante el Tribunal local, en esencia, que el acuerdo primigeniamente impugnado limitaba

---

<sup>13</sup> De conformidad con la jurisprudencia 12/2001, de rubro: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**”, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17, o bien, en la siguiente dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2001&tpoBusqueda=S&sWord=exhaustividad>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

su derecho de libertad de expresión pues, a su juicio, el artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda realizar la difusión de la consulta para promover la participación a favor o en contra, con la única limitante de que no se restrinjan ni contravenga los derechos humanos.

**62.** En ese sentido, consideró que la interpretación hecha por el Instituto local limitaba de manera desproporcional su derecho a la libertad de expresión como ciudadana y candidata a una diputación local de representación proporcional, pues dicha norma no prevé un supuesto de excepción.

**63.** Así, de manera destacada, señaló que la limitación al derecho de libertad de expresión debe analizarse con base en que sea admisible, necesario y proporcional.

**64.** Además de que la limitación debe estar establecida en alguna ley; no obstante, señaló que el Instituto local pasó por alto lo previsto en el referido artículo 67 de la Ley de Participación local.

**65.** Así, indicó que esa porción normativa no limita a los candidatos, es decir, no se prevé una limitación a su derecho de libertad de expresión para efecto de manifestar, difundir, ni realizar propaganda respecto a la consulta popular.

**66.** Bajo esa lógica, indicó que la interpretación del Instituto impone una limitante al multicitado derecho de libertad de expresión, por lo que solicitó que se hiciera una interpretación de la normatividad, utilizando el test de proporcionalidad, a efecto de determinar si se justifica o no la limitante impuesta por el Instituto local.

**67.** Así, al desarrollar ese ejercicio, la actora de la instancia local concluye que la limitante no es idónea, no es necesaria y no es proporcional, por lo cual solicitó al Tribunal local que hiciera una interpretación pro persona a favor de la libertad de expresión.

**68.** Bajo estos parámetros, la actora señaló que existía una censura previa, además de que se había realizado una interpretación indebida del artículo 67 de la Ley de Participación local, lo cual vulneraba el principio de certeza, al desconocer el contenido de la citada porción normativa.

**69.** Como se observa, la actora en la instancia local sustentó su causa de pedir, en el hecho de que la interpretación del artículo 67 de la Ley de Participación local permite la difusión a favor o en contra del objeto de la consulta, aspecto que atañe a todos los ciudadanos de Quintana Roo, lo cual, desde su óptica, no excluye a las personas que se postularon a una candidatura.

**70.** Ahora bien, en la sentencia impugnada, el Tribunal local señaló que la pretensión de la actora ante dicha instancia



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

radicó en que se revocara el acuerdo impugnado y, en plenitud de jurisdicción **se realizara una interpretación *pro persona* del artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana, en el sentido de que se le ampliara su derecho de libertad de expresión de los ciudadanos candidatos, así como el derecho a la información de la ciudadanía.**

**71.** Lo anterior, toda vez que la interpretación realizada por el Consejo General en torno a la consulta popular, la limitó para hablar acerca del tema relacionado con el servicio de agua en las campañas electorales, ello al ser candidata a una diputación por representación proporcional y, por ende, de igual manera se limitó a la ciudadanía para conocer la postura de sus candidatos respecto a un tema de relevancia e interés general como lo es la consulta popular.

**72.** En ese sentido, el Tribunal local manifestó que la controversia que estaba puesta a su consideración versó en determinar si el acto impugnado fue emitido conforme a derecho o no.

**73.** No obstante lo anterior, el propio Tribunal realizó una síntesis de los agravios expuestos en la instancia local de los nueve temas que expuso la actora en su demanda, señalado que analizaría de manera conjunta los agravios relacionados con la violación al principio de certeza, legalidad y restricción al derecho humano de libertad de expresión.

**74.** Así, en este tópico, el Tribunal local determinó declararlos infundados toda vez que, a su decir, la actora partió de una premisa equivocada.

**75.** Ello, al haber considerado que la naturaleza de candidata y/o ciudadana se pueden activar o desactivar y que por tanto, bastaría con decir que habla como ciudadana y no como candidata para poder realizar expresiones tendentes a influir a la población a votar en un sentido u otro en las consultas populares cuando ambas facetas se encuentran fundidas en una sola identidad.

**76.** Al respecto, el Tribunal local señaló y tomó como base lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó en la Opinión Consultiva OC-5/85, la cual, desde su perspectiva, se determinó que existen supresiones “radicales” y “no radicales” del derecho a la libertad de expresión, por tanto, arribó a la conclusión en el sentido de que para que se actualice la restricción a la libertad de expresión debe ocurrir la utilización del poder público para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. De igual forma, señaló que la Constitución federal contempla en los artículos 6 y 7 el derecho de libertad de expresión.

**77.** Por tanto, para la autoridad responsable resultó evidente que no se actualizó la supuesta restricción a la libertad de expresión de la actora, puesto que jamás demostró el uso del poder público para evitar que manifestara libremente sus ideas, sin que ello fuese obstáculo a lo anterior el hecho de





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

que la referida actora haya señalado que goza de doble naturaleza, pues pasó por alto que el ejercicio de esas facetas, se desarrollan para el logro de objetivos distintos.

**78.** En ese sentido, el Tribunal local manifestó que si bien es cierto los procesos electorales y las consultas ciudadanas son ejercicios democráticos, los mismos se desarrollan motivados por distintas razones, por tanto, no se vio afectado el derecho de libertad de expresión de la promovente.

**79.** Lo anterior, toda vez que las candidaturas persiguen la designación en un cargo de representación popular y las consultas populares ciudadanas buscan saber de manera directa el parecer de cualquier tema que tenga impacto trascendental en la sociedad, de ahí que se haya buscado que la información que tenga la ciudadanía respecto a los temas trascendentales llegue a ellos a través de un organismo neutral.

**80.** En ese sentido, el Tribunal local señaló que no le asistía la razón a la promovente al decir que el artículo 69 de la Ley de Participación Ciudadana la limitó para realizar propaganda en su carácter de diputada, toda vez que no analizó de forma integral los artículos que conforman el capítulo cuarto, del título segundo de la citada normatividad; de igual forma manifestó que de los artículos 58 al 71 de la citada Ley, en lo que respecta a la organización de la consulta popular, solo advirtió la existencia de dos actores principales, el Consejo General del Instituto Electoral local y la ciudadanía.

**81.** Así, el Tribunal local manifestó que la accionante pasó por alto que al momento de registrarse como candidata las acciones que realice dentro del proceso electoral deben limitarse a la obtención del mencionado cargo y no así para ningún otro fin, pues ese fue el objetivo de su registro.

**82.** Por otra parte, en relación al agravio donde manifestó una censura previa, el Tribunal local lo calificó como infundado en razón de que la regulación de la propaganda relacionada con las consultas populares en periodos electorales no debe ser visto como un mecanismo de censura previa, debido a que busca que la decisión de la ciudadanía durante el ejercicio del sufragio sea libre y que el acceso a la información sea dentro de un ambiente de neutralidad.

**83.** En ese sentido, el Tribunal local manifestó que el acuerdo impugnado no tuvo efectos de censura previa, sino que únicamente se limitó a determinar la posible responsabilidad en la que recaería la promovente, en caso de violentar el artículo 69 de la Ley de Instituciones local.

**84.** Finalmente, por cuanto hace al agravio relativo a la omisión de dar una respuesta directa y retornar la pregunta al INE, el Tribunal local lo declaró infundado ya que el planteamiento efectuado en la pregunta 7 de la consulta efectuada por la promovente corresponde al INE por considerar que es de su competencia.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**85.** Lo anterior, debido a que consideró que de conformidad con la reforma electoral de dos mil catorce, la fiscalización fue otorgada al INE el cual asumió la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los partidos en todo el país.

**86.** En ese sentido, señaló que era correcta la determinación del Instituto local, pues de otro modo si diera respuesta a la interrogante, se generaría una invasión de competencia.

**87.** De la síntesis de la sentencia impugnada, es claro que el Tribunal local omitió analizar el planteamiento central de la actora, relacionado a que el artículo 67 de la Ley de Participación local permite a la ciudadanía realizar campañas propagandísticas en relación a la consulta popular.

**88.** Ello para efecto de determinar si a partir de la interpretación de dicho precepto, la ahora actora en su calidad de candidata podía o no llevar a cabo ese tipo de campaña propagandística.

**89.** Derivado de lo anterior, es que a juicio de esta Sala Regional, el Tribunal local vulneró el principio de exhaustividad, lo cual en un aspecto ordinario sería suficiente para revocar la sentencia impugnada a efecto de que el Tribunal local realizara un nuevo estudio a partir de la premisa central de la actora.

**90.** No obstante, en aras de evitar reenvíos innecesarios – teniendo en cuenta la proximidad de la jornada electoral– así

como maximizar el acceso a la tutela judicial efectiva y a una justicia pronta y expedita, este órgano jurisdiccional en plenitud de jurisdicción se pronunciará al respecto. Lo anterior, con apoyo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 17; así como en lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Ley General Medios.

**91.** Asimismo, se estima aplicable la jurisprudencia **7/2003** de rubro: “**ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**”<sup>14</sup> que indica que, en juicios como el que se resuelve, pueden deducirse acciones declarativas cuando una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y que exista la posibilidad sería de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho<sup>15</sup>.

## **Estudio en plenitud de jurisdicción**

### **a. Planteamientos de la demanda local**

**92.** Del análisis del escrito de demanda primigenia se constata que la actora hace valer los siguientes motivos de disenso:

**A.** La resolución emitida por el Consejo General, viola los principios de inconstitucionalidad, inconvencionalidad e

---

<sup>14</sup> Consultable en la página de internet de este Tribunal: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>

<sup>15</sup> Similar criterio sostuvo esta Sala Regional, al resolver entre otros, el juicio ciudadano SX-JDC-6688/2022



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

ilegalidad del acuerdo impugnado, pues considera que restringe su derecho humano de libertad de expresión en lo individual y en lo colectivo, al limitar su derecho de hablar respecto a las consultas populares locales durante la campaña en su calidad de candidata a diputada por el principio de RP, pues no le permite informar a la ciudadanía respecto a la postura de sus candidatos en un tema de relevancia e interés general; cuando estas restricciones en materia política debe pasar por un estricto test de proporcionalidad. Además, que el artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana local, prevé que podrá promover la participación buscando obtener la aprobación o rechazo objeto de la consulta.

**B.** Censura previa cometida por la responsable en perjuicio de la accionante, pues la responsable al dar respuesta a las preguntas 1, 2, 3 y 4 de la consulta realizada por la actora, realiza una censura previa de manera ilegal, en detrimento del derecho humano de la actora a su libertad de expresión, pues la autoridad responsable señala que no es factible que en su calidad de candidata a una diputación pueda hablar, difundir y promover una postura pública respecto al tema de la consulta popular, violentando con ello la constitución federal y la convención americana sobre derechos humanos.

**C.** Indebida interpretación de la responsable respecto del artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana; 285 y 288 de la Ley de Instituciones; toda vez que en el considerando 8 del acuerdo impugnado, concluye que resulta incompatible con

dicha regulación que las y los ciudadanos candidatos, presentándose con dicha calidad, realicen actos que constituyan la promoción y llamado al voto para favorecer o rechazar el objeto de las consultas populares, puesto que dicha facultad se encuentra conferida en la ciudadanía, la cual considera una interpretación errónea, restrictiva e ilegal; pasando por alto que el artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana habla de una ciudadanía general sin realizar ninguna distinción, contraviniendo al principio general de derecho “ubi lex no distinguit, nec nos distinguere debemus” (donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir).

**D.** Violación a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad previstos en el artículo 49, fracción II, de la Constitución local y el artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana, pues la autoridad responsable pretende establecer que tiene la facultad exclusiva de promover la participación ciudadana, contraviniendo lo previsto en el artículo 67 de la referida ley, por lo que los principios que deben de salvaguardarse en la consulta popular sin aplicar restricciones vinculadas con las campañas electorales del actual proceso electoral.

**E.** Violación a los principios constitucionales de certeza y legalidad derivada de la incongruencia contenida en las respuestas 1 y 2, debido a que esencialmente argumenta que la respuesta a su pregunta número 3 del acuerdo impugnado,



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

se apoya indebidamente en el contenido de las respuestas 1 y 2, a partir de la base de que la consulta popular materializa el derecho de la ciudadanía a ser consultada sobre temas de interés general y en su carácter particular de ciudadana y candidata a una diputación proporcional, considera que surgen a su favor dos modalidades, uno pasivo y otro activo. Manifiesta que la diferencia entre ambas se encuentra en el hecho de que la consulta popular constituye una deliberación tomada por el ciudadano y que se enmarca en temas políticos del estado, y en esta forma de consulta popular los ciudadanos son pasivos por lo general, pero no están impedidos de expresar su opinión acerca de los temas de consulta.

**F.** Violación a los principios constitucionales de certeza y legalidad porque nuevamente la autoridad responsable desconoce el contenido del artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana. Considera que la accionante, en su carácter particular de ciudadana y candidata a una diputación proporcional se actualizan dos modalidades: una pasiva, pues la consulta popular constituye una deliberación tomada por el ciudadano y una activa, como ciudadana promotora especial para ejercer los derechos de participación de la población. Por tanto, considera que, como ciudadana, independientemente si es candidata o no, puede convocar a consulta popular y tratar cualquier asunto relacionado con la organización política y administrativa.

**G.** Violación a los principios constitucionales de certeza y

legalidad por omitir dar respuesta directa y retornar la pregunta al Instituto Nacional Electoral, debido a que el Instituto Electoral local al resolver la quinta pregunta de su consulta opta por no darle respuesta concreta al cuestionamiento planteado, y decide remitirlo al INE por considerar que es de su competencia. Argumenta la actora que, en virtud de que se realizará una consulta popular que es ajena a los gastos erogados en una campaña electoral, resulta evidente que no corresponde al INE la atribución de fiscalizar los recursos erogados con motivo de la consulta popular, sino al Instituto local. Máxime que, al Reglamento de Fiscalización no incorpora los gastos de promoción de consulta popular para la valuación de las operaciones realizadas, mismas que ni siquiera tienen establecido un tope de gastos.

**H.** Violación a los principios constitucionales de certeza y legalidad porque la promoción de la consulta popular es facultad exclusiva del IEQROO. La actora aduce que le causa agravio la respuesta a la pregunta 5 de la consulta motivo de controversia, dado que, el Instituto insiste en establecer que la promoción de la consulta ciudadana es de su facultad exclusiva.

**I.** Violación a los principios constitucionales de certeza y legalidad por vulnerar los parámetros sobre la garantía de una debida fundamentación y motivación y el derecho fundamental de libertad de expresión. La actora señala que la interpretación efectuada por el Instituto responsable a su consulta motivo de





impugnación, vulnera el último párrafo del artículo 14 de la Constitución federal, porque las respuestas dadas a los cuestionamientos del 1 al 5 no fueron armonizadas con los demás preceptos electorales y no se dota de significado fundado y motivado a sus contenidos; así considera que, si la Ley Electoral no distingue la vinculación entre el proceso electoral y la consulta ciudadana, esto es, sin haber sido expresados lineamientos de aplicación en esta última, dejan en estado de indefensión a los ciudadanos por la existencia de reglas diversas que restrinjan los derechos ya instituidos por la Constitución y la ley a favor de personas candidatas como de los ciudadanos que participan en la consulta popular, vulnerando con ello el contenido de la tesis jurisprudencial 11/2008 emitida por la Sala Superior de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”, porque en dicho criterio se determina los supuestos en los cuales se configuran los límites de la libertad de expresión.

#### **b. Método de estudio**

**93.** A partir de los agravios expuestos, es claro que la pretensión final de la actora es que se maximice el derecho de libertad de expresión para efecto de que, en su carácter de candidata, pueda realizar la campaña propagandística sobre la consulta prevista en el artículo 67 de la Ley de Participación local.

**94. Así, su causa de pedir** se funda en que se realice una interpretación amplia del derecho de libertad de expresión, a partir de lo dispuesto en el citado artículo 67, para efecto de determinar que dicha normativa establece la posibilidad de que toda la ciudadanía, incluyendo a los candidatos, puede realizar campañas propagandísticas a favor o en contra del objeto de la consulta popular.

**95.** Bajo esta perspectiva, solicita que se revoque el acuerdo primigeniamente impugnado, pues la interpretación que realizó el Instituto local a la normativa es restrictiva del derecho de libertad de expresión.

**96.** Derivado de lo anterior, esta Sala Regional analizará en primer término, si de la normativa constitucional y legal, es posible realizar una interpretación que maximice del derecho de libertad de expresión de la actora como candidata a diputada de representación proporcional, o si existe una limitación a dicho derecho.

**97.** Hecho lo anterior se analizará si fue correcto o no que la pregunta sobre la fiscalización de recursos fuera remitida al INE.

**98.** Es importante precisar que la petición que realizó la actora ante el Instituto sobre el aludido derecho en relación con su derecho de libertad de expresión lo hizo en su calidad de candidata.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**99.** En efecto las preguntas que fueron expuestas ante el Instituto local versaron sobre lo siguiente:

¿En mi calidad de candidata a una diputación local y en ejercicio de mi libertad de expresión, se permite referirme durante mis eventos de campaña, así como entrevistas y redes sociales a la Consulta Popular que se celebrará el 5 de junio siguiente?

¿En mi calidad de candidata a una diputación local, es permitido tomar una postura pública definida respecto a la Consulta?

¿En mi calidad de candidata a una diputación local, es permitido realizar propaganda respecto a una postura específica sobre la consulta popular?

¿Existe alguna limitación para referirme a los temas de la Consulta Popular en mi calidad de candidata a una diputación local?

¿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?

¿Existe algún plazo para realizar propaganda respecto a la consulta popular a celebrar el 5 de junio?

**100.** De lo anterior, es posible concluir que las cuestiones planteadas fueron realizadas en su **carácter de candidata**; por tanto, la controversia será analizada precisamente con el carácter con el cual fue planteada.

### **c. Decisión en plenitud de jurisdicción**

**101.** A juicio de esta Sala Regional la pretensión final de la actora es **infundada**.

**102.** En primer término, se debe señalar que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para efecto de determinar las normas aplicables a los ejercicios de

participación democrática, en la que se incluye a la consulta popular.

**103.** Ello porque no existe un parámetro constitucional que ordene a las entidades para efecto de legislar de manera específica dicho procedimiento.

**104.** En este contexto, se constata que en el caso de Quintana Roo, existe la posibilidad de que el Instituto electoral local difunda la aludida consulta, pero también se reconoce a la ciudadanía la posibilidad de realizar campañas propagandísticas sobre el objeto de la consulta popular.

**105.** No obstante, a partir de los principios que rigen el proceso electoral, y en particular los principios de equidad en la contienda, se arriba a la conclusión de que las y los candidatos tienen una limitante en su derecho de libertad de expresión de realizar las citadas campañas propagandísticas.

**106.** Ello es así, porque a partir de dicha difusión podría generarse un posicionamiento indebido frente al electorado, toda vez que las candidaturas cuentan con recursos específicos (tanto materiales como humanos) así como una estructura para realizar la campaña electoral, la cual también cuenta con una finalidad determinada que es la obtención del voto de la ciudadanía.

**107.** Bajo estos parámetros, de una interpretación armónica de las disposiciones que rigen tanto el proceso de consulta popular como del proceso electoral, se arriba a la conclusión



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

de que existe una limitante para que las y los candidatos realicen la campaña propagandística prevista en el artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana, sin que tal limitante se considere desproporcional.

## **D. Justificación**

### **D.1 Marco constitucional sobre las consultas populares**

**108.**El artículo 35, fracción VIII de la Constitución federal se prevé como derechos de la ciudadanía, entre otros, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetaran a los parámetros previstos en la propia fracción.

**109.**En dicha fracción se prevé que será el Congreso de la Unión quien las convoque a petición del Presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o en temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

**110.**De manera destacada se prevé que será el Instituto Nacional Electoral el que tendrá a su cargo la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

**111.**Asimismo, se dispone que Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas.

La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos.

**112.** Además, se dispone que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

**113.** Bajo estos parámetros es claro que los lineamientos generales sobre la consulta popular están destinados a aquellos ejercicios de carácter federal.

**114.** Es importante mencionar que la citada disposición constitucional fue plasmada mediante el Decreto de reformas constitucionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce<sup>16</sup>, en la que se estableció el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares.

**115.** En este sentido, el artículo tercero transitorio del aludido Decreto, estableció que los Congresos de los Estados deberían realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria derivados del citado decreto.

---

<sup>16</sup> Consultable en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf).



**116.** Derivado de lo anterior, se puede advertir que las legislaturas cuentan con libertad autoconfigurativa para efecto de emitir las disposiciones sobre la consulta popular.

**117.** Sin que de la propia Constitución se adviertan lineamientos generales sobre la aplicación de la consulta popular en las entidades federativas.

## **D.2 Marco normativo sobre la consulta popular en el Estado de Quintana Roo**

**118.** En relación con la consulta popular, en el Estado de Quintana Roo, el artículo 41 de la Constitución de esa entidad federativa prevé que serán prerrogativas de los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares estatales y municipales, así como en el plebiscito, referéndum, consulta popular y en los demás mecanismos de participación ciudadana, en los términos que señale la ley respectiva, siendo además un deber de conformidad con el artículo 42 del mismo ordenamiento.

**119.** Por su parte Ley de Participación Ciudadana del Estado De Quintana Roo, establece la regulación específica sobre este tipo de ejercicios de democracia directa, en la que se prevé lo relativo a la Consulta Popular.

**120.** Así, el artículo 20 de la referida ley, dispone que la consulta popular es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, a través de la

aprobación o rechazo de algún tema de trascendencia en el ámbito estatal, municipal o regional.

**121.** Por su parte, el artículo 43, párrafo segundo de la mencionada ley, establece que en el año de elecciones la solicitud de referéndum, plebiscito y consulta popular, deberá presentarse cuando menos noventa días antes de la fecha de la jornada de consulta, **la cual será el día de la jornada electoral.**

**122.** Sobre la organización, el artículo 59 de la misma ley, determina que la organización y desarrollo del referéndum, plebiscito y consulta popular estarán a cargo del Consejo General del Instituto Electoral local, el cual, según las necesidades y ámbito territorial del proceso de consulta, integrará los órganos distritales y municipales necesarios.

**123.** En este sentido, el artículo 65, de la ley en cita, prevé que en caso de que la jornada de consulta coincida con la jornada electoral, las mesas directivas de casilla funcionarán como mesas receptoras, pudiendo designar escrutadores adicionales en términos del artículo 66.

**124.** En este sentido se destaca que el artículo 67, dispone la posibilidad de la celebración de campañas propagandísticas.

**125.** Así, el aludido precepto define que **se consideran campañas propagandísticas al conjunto de acciones de difusión realizadas por la ciudadanía para promover la participación, buscando obtener el apoyo para lograr la**





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**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 la presente disposición.

**126.** Además, el artículo 68, prevé que toda propaganda impresa que se utilice o difunda durante los procesos de consulta deberá contener la identificación plena de quienes la hacen circular.

**127.** Paralelo a dicha campaña, el artículo 69 indica que durante la campaña de difusión, el Instituto, a través de la Unidad de Comunicación, promoverá la participación de la ciudadanía. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra.

**128.** Derivado de lo anterior es posible concluir que en el Estado de Quintana Roo, se establece de manera paralela la posibilidad de que la ciudadanía pueda realizar una campaña propagandística **para promover la participación, buscando obtener el apoyo para lograr la aprobación o rechazo objeto del referéndum, plebiscito o consulta popular.**

**129.** Asimismo, se establece el deber del Instituto local de realizar la difusión del procedimiento, caso en el cual, deberá ser neutra.

**D.3 Derecho fundamental de la libertad de expresión, información y difusión**

**130.** Los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen los derechos humanos a las libertades de expresión, información y difusión, de conformidad con los estándares siguientes<sup>17</sup>.

**131.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público

**132.** El derecho a la información será garantizado por el Estado.

**133.** Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

**134.** El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e *internet*.

**135.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

---

<sup>17</sup> Tal como lo sustentó la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-611/2018.



**136.** No se puede restringir el derecho a la libertad de difusión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

**137.** Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión.

**138.** Los derechos y libertades antes enunciados se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, y de manera particular, en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>18</sup> y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>19</sup>, de cuya lectura se desprenden los estándares siguientes.

**139.** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin

---

<sup>18</sup> Instrumento internacional adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, mismo que fue aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, como consta en Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981. Dicho instrumento entró en vigor en el Estado mexicano el 23 de junio de 1981, previa su adhesión el 23 de marzo previo y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del citado año.

<sup>19</sup> Instrumento internacional adoptado en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969; y aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, lo cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Dicho instrumento entró en vigor en el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981, previa su adhesión en esa misma fecha y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de mayo de 1981

consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (19 PIDCP y 13 CADH, respectivamente).

**140.** El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores, las cuales, al relacionarse con deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: **a)** el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y **b)** la protección de la seguridad nacional, **el orden público** o la salud o la moral públicas (19 PIDCP y 13 CADH, respectivamente).

**141.** No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (13 CADH).

**142.** Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (13 de la CADH).



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**143.** Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (13 CADH).

**144.** El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponen que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; lo que el derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

**145.** Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que uno de los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia.<sup>20</sup>

**146.** No obstante, la Sala Superior ha señalado en diversos precedentes que la libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, **según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico**<sup>21</sup>. El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, que la libertad de expresión está

---

<sup>20</sup> Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

<sup>21</sup> Entre otros al resolver el SUP-REP-542/2015.

limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

**147.** Derivado de lo anterior, se deben establecer con claridad si las limitantes al derecho a la libertad de expresión son necesarios, razonables y proporcionales con otros principios establecidos en el sistema jurídico.

#### **D.4 Elecciones libres, autenticidad, libertad del voto y equidad como principios de los procesos electorales**

**148.** La naturaleza del sufragio y las características que debe guardar, para ser considerado válido, constituyen garantías de que el ciudadano elige libremente, sin coacción o presión alguna, a sus representantes y, por tanto, que el derecho para ejercer el poder público proviene y se legitima en el voto de los ciudadanos, caracterizado por ser una manifestación espontánea de la voluntad, sin coacción antijurídica; por ser la libre decisión de los ciudadanos, manifestada bajo circunstancias de convencimiento y libertad, que otorga la vigencia efectiva del Estado de Derecho democrático.

**149.** En efecto, en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución federal, se establece que la renovación de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo se debe hacer **mediante elecciones libres, auténticas y periódicas**, e impone como requisito indispensable que el sufragio de los ciudadanos sea universal, libre, secreto y directo, lo que se



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

inscribe como elementos *sine qua non* para la realización y vigencia del régimen representativo y democrático que mandata la propia Constitución federal. Tal precepto, en su esencia, es reproducido en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso a), de la Ley de Leyes de la Federación Mexicana.

**150.** En el ámbito político-electoral, la libertad se concibe como una garantía de constitución del poder público, pues la posibilidad de elegir a los representantes populares es prioritaria en los Estados de Derecho Democrático, dado que la premisa contractualista recogida en la mayoría de las constituciones democráticas, con sus modalidades e influencias de otros pensamientos coincidentes, en su esencia, prevé que el poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

**151.** Por ende, para calificar como libre una elección, se deben reunir los requisitos que se han mencionado, especialmente, **que la voluntad de los electores debe estar libre de cualquier presión, injerencia ajena o inducción ilícita**, que pueda viciar su verdadero sentido y su espontaneidad.

**152.** En cuanto al concepto de autenticidad de las elecciones se debe señalar que abarca también aspectos de procedimiento, como es sin duda alguna **la periodicidad** misma; sin olvidar que el sufragio debe ser igual, universal, secreto, personal y directo, además de que la impartición de justicia electoral debe ser pronta, completa, objetiva e

imparcial; sin embargo, también hace referencia esta autenticidad a la necesidad de garantizar que los resultados de la elección reflejen la voluntad espontánea, la libre determinación de los electores.

**153.** Por ende, se debe respetar la decisión de la ciudadanía, manifestada en las urnas, con cada uno de los votos depositados por los ciudadanos, lo cual actualmente implica el reconocimiento del pluralismo político e ideológico, dada la existencia de candidatos independientes y de múltiples partidos políticos, nacionales y locales, que significan diversas opciones políticas, fortalecida por la libre participación de todos los partidos políticos y las diversas corrientes de pensamiento, **aunado a la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes** y de los electores.

**154.** Asimismo, la equidad es un principio fundamental en los regímenes políticos democráticos, en los cuales las opciones políticas son diferentes, pues sólo cuando los diversos actores políticos del procedimiento electoral participan en condiciones de equidad, atendiendo a las reglas expresamente previstas en el marco normativo constitucional y legal, se puede calificar como válida una elección.

**155.** Una participación en condiciones ilícitas de ventaja o desventaja, jurídica, económica, política y/o social, propicia la posibilidad de afectación de los principios de igualdad, equidad, libertad y/o autenticidad, de los procedimientos electorales; por el contrario, si la





participación de todos los sujetos de Derecho se da en condiciones de equidad, se puede garantizar la autenticidad en la competitividad adecuada de las distintas fuerzas políticas y candidatos, ya sea de partido o independientes, al mismo tiempo que se garantiza que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida, en beneficio de algún partido político, coalición o candidato.

#### **D.5 Naturaleza de la campaña electoral y propaganda electoral.**

**156.**En el Estado de Quintana Roo, se establecen las disposiciones relacionadas con la naturaleza de la campaña electoral.

**157.**En principio se debe precisar que, para la postulación de toda persona como candidato, es necesario que el partido político presente y obtenga el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, de acuerdo con el artículo 278 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

**158.**En este sentido, el artículo 285 de la mencionada Ley, 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.**

**159.**En ese mismo precepto, se prevé que se entienden por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las personas candidatas o personas voceras de los partidos políticos **se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.**

**160.**Asimismo, se indica que 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, las personas candidatas registradas y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

**161.**En este sentido, el párrafo cuarto del mismo precepto, dispone que **tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestos por los partidos políticos** en su plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado.

**162.**Por otra parte, el artículo 288 de la misma ley, establece que la propaganda impresa y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos y candidaturas independientes se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º. de la Constitución Federal, **así como contener una identificación**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**precisa del partido político, coalición o candidatura común que ha registrado a la persona candidata.**

**163.**En el párrafo segundo de ese precepto, dispone que la propaganda política o electoral que en el curso de una precampaña o campaña difundan los partidos políticos, las coaliciones, candidaturas comunes y personas candidatas, **deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de la plataforma electoral fijada por los partidos políticos** que para la elección correspondiente hubiesen registrado, y no tendrán más límite, en los términos del artículo 7o. de la Constitución Federal, que el respeto a la vida privada de las personas candidatas, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

**164.**De las disposiciones, se constata que las personas postuladas a una candidatura, en la difusión de propaganda que realizan, **tienen el deber de identificar el partido político que las postuló.**

**165.**Además de que la propaganda tiene un fin específico, es decir, **deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de la plataforma electoral fijada por los partidos políticos, todo ello con la intención de presentar las candidaturas a la ciudadanía.**

#### **D.6 Razonamientos hechos por el Instituto Electoral local.**

**166.**El Instituto Electoral local señaló que, en primer término, que conforme a lo contenido en el artículo 20 de la Ley de

Participación Ciudadana, la Consulta Popular es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía a través de la aprobación o rechazo de algún tema de trascendencia en el ámbito estatal, municipal y regional.

**167.** Así, conforme a las disposiciones previstas en la referida Ley, señaló que el Instituto es autoridad competente para la organización de dichos mecanismos de participación ciudadana, por lo que, en ese contexto, le corresponde aplicar las directrices establecidas en la Ley de Participación y, en su caso, a falta de disposición expresa, aplicar de manera supletoria lo correspondiente a la Ley local.

**168.** En relación con lo anterior, la referida Ley de Participación establece en el artículo 67 que la ciudadanía podrá realizar campañas propagandísticas con el fin de promover la participación, buscando obtener el apoyo para lograr la aprobación o rechazo objeto de la Consulta Popular, teniendo como límite el respeto a los derechos humanos y evitar atentar contra la dignidad de las personas e instituciones, por lo que, en caso de rebasar dichas limitaciones, se podrá suspender la citada propaganda.

**169.** En ese sentido, el Instituto Electoral local, conforme a los cuestionamientos realizados por la consultante, **señaló que los mismos se encontraban relacionados con su calidad de candidata** y las campañas propagandísticas de las consultas populares que pueden realizarse conforme a lo establecido en el artículo anteriormente citado y, en ese



sentido, consideró pertinente señalar la disposición que regula las campañas electorales (artículos 285 y 288 de la Ley electoral local) , así como los actos que se encuentran permitidos a los partidos políticos, personas aspirantes y personas candidatas durante su desarrollo.

**170.** Con base en esas disposiciones, el Instituto Electoral local señaló 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 son permitidas a los partidos políticos y personas candidatas registradas, y por el otro, las campañas propagandísticas se encuentran previstas como una potestad de los ciudadanos de participar en la promoción de las consultas populares.

**171.** En ese sentido, razonó que si bien ambas tienen una naturaleza democrática, los fines constitucionales y legales de dichos procesos son distintos, por ende, el Instituto señaló que resultaba incompatible que, en el desarrollo de las campañas electorales, las y los ciudadanos candidatos, presentándose con dicha calidad, realicen actos que constituyan la promoción y llamado al voto para favorecer o rechazar el objeto de las consultas populares, dada la naturaleza de las mismas y en razón de que dicha facultad se encuentra conferida a la ciudadanía, actuando únicamente con dicha calidad.

**172.** Con relación a lo anterior, el Instituto dejó en claro que dicha limitación no constituía algún tipo de censura al ejercicio del derecho de libertad de expresión con el que cuentan las

personas candidatas, ya que de ninguna manera se coarta el derecho a expresar su opinión respecto a temas de interés general como podrían ser las consultas populares, sin embargo, dicha expresión no podrá tener como fin la promoción y llamado al voto para favorecer o rechazar el objeto de las consultas populares, por tanto, las personas candidatas podrán ejercer su derecho a realizar campañas propagandísticas con tales fines, siempre y cuando se presenten con la calidad de ciudadanos y no bajo el arropo de una campaña electoral o candidatura. En ese sentido dio respuesta a las interrogantes planteadas por la actora en los siguientes términos.

**¿En mi calidad de candidata a una diputación local y en ejercicio de mi libertad de expresión, se permite referirme durante mis eventos de campaña, así como entrevistas y redes sociales a la Consulta Popular que se celebrará el 5 de junio siguiente?**

**¿En mi calidad de candidata a una diputación local, es permitido tomar una postura pública definida respecto a la Consulta?**

Por razón de método y por estar vinculadas las preguntas identificadas con los numerales 1 y 2, las mismas se atenderán de manera conjunta, conforme a lo siguiente:

A dichos cuestionamientos, atendiendo a la calidad de candidata por el principio de representación proporcional que ostenta la consultante en el contexto del Proceso Electoral local actualmente en curso en la entidad y la finalidad a la que deben ajustarse las expresiones durante el desarrollo de las campañas, con fin de evitar actos que pudieran ser contrarios a los principios rectores del proceso electivo y el propósito diferenciado de un mecanismo de participación ciudadana, se considera que lo anterior no resulta factible, al ser incompatibles con las actividades permitidas en tal tenor a las personas candidatas. Lo anterior, a fin de dotar de certeza a ambos ejercicios democráticos, conforme a la naturaleza específica de cada procedimiento democrático, acorde a sus fines específicos de cada procedimiento.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

Al respecto, debe considerarse que, acorde a lo establecido en la Ley de Participación, en su artículo 69, le corresponde al Instituto, a través de la Unidad de Comunicación Social, el promover la participación de la ciudadanía, con una promoción imparcial, sin que de ninguna manera pueda estar dirigida a influir las preferencias de la ciudadanía a favor o en contra.

**¿En mi calidad de candidata una diputación local, es permitido realizar propaganda respecto a una postura específica sobre la consulta popular?**

No, lo anterior no es factible, en atención al análisis previamente establecido, dada la naturaleza de las campañas propagandísticas de las consultas populares, deben ser imparciales, de manea que su difusión no puede estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía; aunado a que la propaganda electoral que realizan las personas candidatas, incluyendo la consultante, resultan incompatibles con los fines de la consulta popular, aun y cuando se desarrollen simultáneamente en el presente proceso electoral local.

**¿Existe alguna limitación para referirme a los temas de la Consulta Popular en mi calidad de candidata a una diputación local?**

Si existe limitación, al respecto debe considerarse como limitación los actos que constituyan una campaña propagandística con el fin de promover la participación, buscando obtener el apoyo para lograr la aprobación o rechazo objeto de la consulta popular, el respeto a los derechos humanos y evitar atentar contra la dignidad de las personas e instituciones.

**¿Existe alguna obligación de fiscalización respecto a la propaganda que emita en mi calidad de candidata 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 INE 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 INE a fin de que dicha autoridad nacional conozca del cuestionamiento realizado por la consultante y, en su caso, emita el pronunciamiento que considere procedente conforme a derecho.

**¿Existe algún plazo para realizar propaganda respecto a la consulta popular a celebrar el 5 de junio?**

Con base en lo establecido en el artículo 70 de la Ley de Participación, en el que se establece que “todos los actos de difusión podrán realizarse desde la publicación de la convocatoria y hasta ocho días antes de la jornada de la consulta, en caso contrario se sujetará a lo que acuerde el Instituto” es dable señalar que, para el caso de los procesos de consulta popular a realizarse el presente año, no ha sido establecido un plazo límite para dichos actos de difusión, se deberá atender el plazo que de manera ordinaria establece la citada disposición legal, es decir, podrán realizarse hasta ocho días previos a la jornada de consulta a realizarse el cinco de junio de la anualidad en curso.

En concreto, este Consejo General estima en relación a las interrogantes de la consultante que **atendiendo a la calidad de candidata** a diputada por el principio de representación proporcional que ostenta la consultante en el contexto del proceso electoral local actualmente en curso en la entidad, a la finalidad a la que se sujetan sus expresiones, en el curso específicamente de las campañas electorales, de acuerdo al propósito de la propaganda electoral, y a fin de evitar actos que pudieran ser contrarios a los principios rectores del proceso electivo y el propósito diferenciado de un mecanismo de participación ciudadana, se considera que lo anterior no resulta factible al ser incompatibles con las actividades permitidas en tal tenor a las personas candidatas, incluyendo a la consultante.

Se reitera que acorde a lo establecido en la Ley de Participación en su artículo 69 le corresponde al Instituto, a través de la Unidad de Comunicación Social el promover la participación de la ciudadanía con una promoción imparcial, sin que de ninguna manera la misma pueda estar dirigida a incluir las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra.

## **D.7 Caso concreto**

**173.** Ahora bien, como se mencionó el argumento central de la actora consiste en determinar que fue indebida la limitante hecha por el Instituto local, debido a que desde su perspectiva, la interpretación del artículo 67 de la Ley de Participación local atendiendo a la maximización del derecho de libertad de expresión es posible arribar a la conclusión de que la referida





norma permite que la ahora actora, en su carácter de candidata pueda referirse a la consulta popular.

**174.** Al caso es necesario traer a colación la referida norma, la cual es al tenor literal siguiente:

Artículo 67. Se consideran campañas propagandísticas **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 la presente disposición.

**175.** Tal como se desprende de la citada norma, se constata que en Quintana Roo, el Legislador bajo los parámetros de su libertad autoconfigurativa, estableció que los ciudadanos pueden realizar campañas propagandísticas para promover la participación a fin de buscar el la aprobación o el rechazo objeto de la consulta popular.

**176.** Por otra parte, tal como quedó señalado en párrafos previos, se prevé la facultad del Instituto local de difundir la consulta popular, caso en el cual, la difusión debe ser neutra<sup>22</sup>.

**177.** Como se advierte, existen dos modalidades para la promoción de la consulta popular: una realizada por la ciudadanía y otra por parte del Instituto Electoral local.

---

<sup>22</sup> Artículo 69 de la Ley de Participación local.

**178.** En relación con el primer supuesto señalado, el precepto dispone que será la propia ciudadanía la que lleve a cabo las acciones de difusión.

**179.** En este contexto, es claro que el legislador de Quintana Roo reconoció a la ciudadanía el derecho de realizar actos de promoción de su posicionamiento (a favor o en contra) del proceso de consulta popular, el cual debe ser garantizado por las autoridades electorales porque su ejercicio implica, a su vez, los derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia político-electoral<sup>23</sup>.

**180.** No obstante lo anterior, el Instituto Electoral local, en esencia, señaló que las personas en su calidad de candidatos no pueden llevar a cabo ese tipo de campañas propagandísticas con el objeto de que fijen su postura frente a la consulta popular, por la finalidad de cada uno de los tipos de campaña.

**181.** A juicio de esta Sala Regional la conclusión a la que arribó el Instituto Electoral local se ajusta a las limitantes que válidamente se pueden imponer al derecho de la libertad de expresión.

**182.** En efecto, como quedó señalado en los apartados previos, el citado derecho no es absoluto, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, **según cada caso, a partir de su interacción con**

---

<sup>23</sup> Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-REP-162/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**otros elementos del sistema jurídico, como los son los principios que rigen un proceso electoral.**

**183.**En este sentido, para poder determinar si la limitante a dicho derecho es legítima, necesaria, razonable y proporcional se debe tener presente la naturaleza de la candidatura y los actos que válidamente puede desplegar en el contexto de las campañas electorales.

**184.**Así, a juicio de esta Sala Regional, las personas que lograron ser registradas como candidatas a un cargo de elección popular, tienen como función principal la realización de actos de campaña, así como la difusión de propaganda electoral, que tiene como finalidad justamente **propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de la plataforma electoral fijada por los partidos políticos, todo ello con la intención de presentar sus candidaturas a la ciudadanía.**

**185.**Además de que las personas postuladas a una candidatura, en la difusión de propaganda que realizan, **tienen el deber de identificar el partido político que las postuló.** (Disposición que es aplicable al caso, toda vez que la ahora actora fue postulada por un partido político)

**186.**Bajo estos parámetros es claro que las candidaturas, tienen el deber de exponer en sus actos de campaña, los programas expuestos a partir de la plataforma electoral que fijan los partidos políticos.

**187.** En este sentido, los actos de campaña y la consecuente difusión de propaganda, necesariamente estarán sustentadas en dicha plataforma electoral, misma que es aprobada por los órganos de dirección de cada uno de los partidos políticos.

**188.** En este contexto, a juicio de esta Sala Regional, la limitante a la libertad de expresión hecha por el Instituto local en relación a que los candidatos no puedan promover la consulta popular, tiene un fin legítimo, pues con ella se busca que la campaña propagandística de la consulta popular sea auténticamente la opinión de la ciudadanía y no así que sea producto de las acciones plasmadas en una plataforma electoral hecha parte de los partidos políticos.

**189.** Además, con ello se evita que dichos institutos políticos participen de manera indirecta en el procedimiento de consulta popular, y se pueda hacer un uso indebido de los recursos materiales y humanos que están destinados a la consecución de una campaña electoral.

**190.** Con lo anterior, se logra que el procedimiento de consulta popular tenga realmente una naturaleza ciudadana.

**191.** Aunado a lo anterior, con dicha limitante, se tutela de manera efectiva el principio de equidad en la contienda, pues en los hechos se evita que las candidaturas realicen una campaña paralela bajo la modalidad de una campaña propagandística de la consulta popular, lo cual evita que se



posicione de manera indebida la imagen de la persona postulada a una candidatura.

**192.**Ello abona a que no se distorsione la distribución de recursos previamente establecidos en la normativa electoral y aprobados por el Instituto local para el desarrollo de las campañas,<sup>24</sup> lo cual garantiza el citado principio de equidad en la contienda.

**193.**Por otra parte, se considera que la limitante hecha por el Instituto local es idónea y necesaria. Debido a que con esta limitante a las y los candidatos se hace funcional la finalidad tanto de la campaña electoral como de la difusión de la propaganda electoral, además de que convierte a la campaña propagandística de la consulta popular en un auténtico ejercicio ciudadano, al evitar la participación indirecta de los partidos políticos.

**194.**Además, que se evita que se introduzcan recursos que están destinados a la campaña electoral, incluida la imagen de quienes se postulan a una candidatura, lo cual abona a la equidad en la contienda.

**195.**Finamente se considera que la medida es proporcionalidad en sentido estricto, pues, como se dijo, se respeta la naturaleza de cada una de las campañas y

---

<sup>24</sup> Tanto de los recursos económicos dados a través del financiamiento público, los límites al financiamiento privado, así como la distribución de tiempos en radio y televisión.

materializa el hecho de que los procedimientos de consulta sean auténticos ejercicios ciudadanos.

**196.** Aunado a que dicha medida tiende a propiciar condiciones de equidad entre las personas que participan a una candidatura.

**197.** Derivado de lo anterior, a juicio de esta Sala Regional, fue conforme a Derecho la limitante al derecho de libertad de expresión establecida en el acuerdo primigeniamente impugnado.

**198.** En este contexto, es infundado el agravio de la actora, cuando señala que debió maximizarse el derecho de libertad de expresión y establecer la interpretación pro persona; sin embargo, tal como se señaló, en el caso la medida adoptada por el instituto es una medida que cumple los parámetros de la limitante a dicho derecho, pues da funcionalidad a las disposiciones que rigen tanto al procedimiento de consulta popular y los principios del proceso electoral, tal como ha quedado precisado.

**199.** Bajo esta línea argumentativa, la medida establecida por el Instituto local tampoco puede ser considerada como una censura previa, pues como se ha señalado la limitante al derecho a la libertad de expresión se encuentra ajustada a los parámetros previstos, tal como ha quedado asentado en líneas anteriores.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

**200.** En este contexto tampoco existe una vulneración a los principios de certeza y legalidad, pues la determinación asumida por el Instituto local da funcionalidad a la finalidad de cada una de las campañas.

**201.** Derivado de lo anterior es que a juicio de esta Sala Regional es infundada la pretensión de la ahora actora.

**202.** Por otra parte, a juicio de esta Sala Regional, se debe destacar que la determinación del Instituto Electoral local en la que decidió enviar al INE lo relativo al deber de reportar los gastos que en su caso se realizara para la campaña propagandística de la consulta popular, para efecto de que emitiera la determinación correspondiente, fue conforme a Derecho.

**203.** En primer término, se debe precisar que la pregunta de la ahora actora, la realizó en su calidad de candidata.

**204.** En efecto, la pregunta fue la siguiente: “**¿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?**”.

**205.** Por tanto, de conformidad con el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, corresponde al Instituto Nacional Electoral, tal como lo sostuvo el Instituto Electoral local, de ahí que la

determinación de la mencionada autoridad local sea conforme a Derecho.

**206.** Derivado de lo anterior, al resultar infundados los planteamientos de la actora, en plenitud de jurisdicción, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

**207.** Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y la sustanciación de este juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

**208.** Por lo expuesto y fundado, se:

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **revoca**, la sentencia emitida por el Tribunal local.

**SEGUNDO.** En plenitud de jurisdicción se **confirma** el acuerdo del Instituto Electoral local.

**NOTIFÍQUESE, de manera electrónica** a la actora en el correo señalado en su escrito de demanda; **de manera electrónica** u **oficio** a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al Tribunal Electoral de Quintana Roo, así como al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo y; **por estrados** los demás interesados.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6699/2022

Lo anterior, con fundamento en los numerales 26, apartado 3, 28, 29, apartados 1, 3 y 5 y 84 apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, así como el punto quinto del Acuerdo General 8/2020, en relación con el numeral XIV del Acuerdo General 04/2020 emitidos ambos por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación del presente juicio se agregue al expediente respectivo para su legal y debida constancia.

En su oportunidad devuélvanse las constancias atinentes y archívense este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Eva Barrientos Zepeda, Presidenta Interina, Enrique Figueroa Ávila y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de Magistrado, ante Mariana Villegas Herrera, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral segundo del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

## **SX-JDC-6699/2022**

Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.