



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

**JUICIO ELECTORAL DERIVADO DE CONSULTAS.**

**EXPEDIENTE:** JEC/001/2021

**PROMOVENTE:** INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

**MAGISTRADO PONENTE** SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

**SECRETARIA Y SECRETARIA AUXILIAR DE ESTUDIO Y CUENTA:** NALLELY ANAHÍ ARAGÓN SERRANO Y ESTEFANÍA CAROLINA CABALLERO VANEGAS.

Chetumal, Quintana Roo, a veintitrés de abril del año dos mil veintiuno.

**SENTENCIA** definitiva que **confirma** el acto impugnado, y en plenitud de jurisdicción, deja sin efectos la resolución emitida en el acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**, por medio del cual el Instituto señala la existencia de una imposibilidad material para realizar la consulta popular.

**GLOSARIO**

<b>Acuerdo 52</b>	Acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021 por medio del cual se aprueba una ampliación presupuestal al presupuesto basado en resultados correspondiente al año dos mil veintiuno con motivo de la implementación de consultas populares en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio del presente año
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
<b>Instituto/IEQROO</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>Decreto 078</b>	Decreto del Presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio 2021



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley General</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Participación</b>	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo
<b>PAA</b>	Programa Anual de Actividades
<b>PBR</b>	Presupuesto Basado en Resultados Para el Ejercicio 2021
<b>SEFIPLAN</b>	Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

## ANTECEDENTES

1. **Aprobación de la Ley de Participación.** El veintiuno de marzo de 2018, la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, aprobó la Ley de Participación, la cual establece como uno de los cambios importantes, que el Referéndum, el Plebiscito y la Consulta Popular, tendrán el carácter vinculatorio para las autoridades. La citada Ley de Participación fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el veintitrés de marzo del año dos mil dieciocho.
2. **Escritos de consulta.** El veintitrés de noviembre del dos mil veinte, se recibieron en el Instituto, escritos signados por las ciudadanas **Rosario de los Ángeles Aban Mukul** ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Benito Juárez; **Josefa Castellanos Granda** ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Isla Mujeres; y los ciudadanos **Darinel Kenedy García Acopa**, ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Solidaridad; **Manuel González Tamanaja**, ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Puerto Morelos; todos por su propio derecho y en términos de lo establecido en el numeral 24 fracción I de la Ley de Participación; escritos mediante los cuales solicitan realizar una consulta popular en la Jornada Electoral del seis de junio de dos mil veintiuno, en términos de los artículos 21, 22, 23 y 24 de la Ley de



Participación, consistente en someter a consulta en sus respectivos municipios una pregunta para saber si la ciudadanía que representan está de acuerdo en que:

**¿...LA EMPRESA AGUAKAN CONTINUÉ (SIC) PRESTANDO EL SERVICIO CONCESIONADO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO?**

3. **Procedencia de las solicitudes de consulta popular.** El cuatro de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó por mayoría de votos, en sesión extraordinaria los acuerdos **IEQROO/CG/A-049/2020**, **IEQROO/CG/A-050/2020**, **IEQROO/CG/A-051/2020**, y **IEQROO/CG/A-052/2020**, por medio de los cuales se determinó la procedencia de solicitudes de consulta popular presentadas por diversas ciudadanas y ciudadanos de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, respectivamente, con base en los informes emitidos al efecto.
4. **Aprobación del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio 2021.** En sesión de diecisiete días del mes de diciembre del año dos mil veinte, la XVI Legislatura del Estrado aprobó el Decreto 078, por el cual se emitió el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2021, el cual fue publicado en el Periódico Oficial el diecinueve siguiente.
5. **Ajuste del Presupuesto 2021.** El 22 de diciembre de dos mil veinte, mediante acuerdo **IEQROO/CG/A-072-20**, el Consejo General del Instituto aprobó el ajuste de su presupuesto basado en resultados para el ejercicio presupuestal 2021.
6. **Ampliación presupuestal.** El ocho de febrero de dos mil veintiuno<sup>1</sup>, el Consejo General aprobó por unanimidad de votos, en sesión extraordinaria el Acuerdo **IEQROO/CG/A-052/2021**, por medio del cual se aprobó una ampliación presupuestal al Presupuesto Basado en Resultados correspondiente al año dos mil veintiuno con motivo

<sup>1</sup> Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

de la implementación de consultas populares en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio del presente año. Acuerdo que a su vez, fue notificado vía correo electrónico en la propia fecha a la SEFIPLAN a través del oficio **PRE/157/2021**.

7. **Remisión de oficio a SEFIPLAN.** El tres de marzo, mediante oficio **DA/329/2021** el Titular de la Dirección de Administración del Instituto, envió un recordatorio a la SEFIPLAN, en relación al Acuerdo y el oficio señalados en el Antecedente que precede, a efecto de darle continuidad a los trámites administrativos conducentes.
8. **Oficio en alcance.** El ocho de marzo, mediante oficio **DA/352/2021** el Titular de la Dirección de Administración del Instituto, envió un alcance al oficio señalado en el antecedente anterior, así como copia del Acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021 y del oficio de notificación del citado acuerdo, a la SEFIPLAN, con la intención de reiterar la necesidad presupuestal que fuera aprobada por el Consejo General y que se utilizará para la implementación de las Consultas Populares en la Jornada Electoral del seis de junio.
9. **Procedencia definitiva de solicitudes de consulta popular.** El nueve de marzo, el Consejo General aprobó por unanimidad de votos, en sesión extraordinaria las Resoluciones **IEQROO/CG/R-012-2021, IEQROO/CG/R-013-2021, IEQROO/CG/R-014-2021** y **IEQROO/CG/R-015-2021**, respectivamente, por medio de las cuales se determinó respecto de la procedencia definitiva de las solicitudes de Consulta Popular presentadas por diversas ciudadanas y ciudadanos de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, respectivamente, en fecha veintitrés de noviembre de dos mil veinte, con base en los informes detallados y desagregados emitidos al efecto.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

10. **Convocatorias de participación en las consultas populares.** El doce de marzo, el Consejo General aprobó los acuerdos **IEQROO/CG/A-089-2021**, **IEQROO/CG/A-090-2021**, **IEQROO/CG/A-091-2021**, y **IEQROO/CG/A-092-2021**, respectivamente, por medio de los cuales se emitieron las Convocatorias para participar en las Consultas Populares a realizarse en las demarcaciones territoriales de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, el día seis de junio de dos mil veintiuno, en cada caso.
11. **Aprobación de diseños de los materiales de la consulta popular.** El diecinueve de marzo, el Consejo General el Acuerdo **IEQROO/CG/A-094-2021**, por medio del cual se aprobaron los diseños de los materiales para la Consulta Popular, para el Proceso Electoral Local 2020-2021.
12. **Aprobación de los diseños de documentación.** El veinticuatro de marzo, el Consejo General aprobó el Acuerdo **IEQROO/CG/A-098-2021**, por medio del cual se aprobaron los diseños de la documentación para la Consulta Popular, para el Proceso Electoral Local 2020-2021.
13. **Solicitud de información.** El veintiséis de marzo, el Titular de la Dirección de Administración del Instituto, mediante oficio **DA/420/2021** solicitó a la SEFIPLAN, información sobre el avance de las gestiones realizadas por el Instituto para la autorización de la ampliación presupuestal con motivo de la implementación de las Consultas Populares, sin que a esa fecha se haya obtenido respuesta alguna sobre el particular.
14. **Oficio de contestación.** El catorce de abril, se recibió en la Oficialía Electoral y de Partes del Instituto, el oficio con número **SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021**, suscrito por el licenciado Ángel Servando Canto Aké, en su calidad de Subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo, a través del cual se refiere al oficio **PRE/157/2021**, mediante el cual comunicó al Instituto que no existen las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedente para dar viabilidad a la ampliación presupuestal solicitada por dicha autoridad.

15. Asimismo, refiere que, con motivo del proceso electoral, el presupuesto de ese órgano comicial ya tuvo un incremento significativo en relación con otros órganos autónomos, y que en su caso, el presupuesto asignado podría adecuarse para tal efecto.
16. **Acuerdo de ejecución de consultas.** El quince de abril, el Consejo General aprobó el acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021** de rubro “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL SE PRONUNCIA RESPECTO DE LA EJECUCIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN LA JORNADA ELECTORAL DEL 06 DE JUNIO DE 2021, PRESENTADAS POR LA CIUDADANÍA DE LOS MUNICIPIOS DE BENITO JUÁREZ, ISLA MUJERES, SOLIDARIDAD Y PUERTO MORELOS, POR NO CONTAR CON LAS PREVISIONES PRESUPUESTALES SOLICITADAS A LA AUTORIDAD COMPETENTE MEDIANTE ACUERDO IEQROO/CG/A-052/2021”, a través del cual autorizó a la Consejera Presidenta del Consejo General la representación legal para acudir ante las instancias correspondiente para promover el medio impugnativo que corresponda.
17. **Juicio electoral.** En la misma fecha del antecedente pasado, la representación del Instituto promovió ante este Tribunal, Juicio Electoral en contra del Poder Ejecutivo del Estado a través de la SEFIPLAN, por la negativa de asignar los recursos económicos señalados en el acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021.
18. **Requerimiento.** El propio quince de abril, ante la presentación de



citado medio de impugnación directamente ante este Tribunal, sin observar las reglas de trámite, el Magistrado Presidente del Tribunal, ordenó integrar el cuaderno de antecedente identificado con la clave CA/031/2021; así como requirió de la autoridad señalada como responsable las reglas de trámite, de conformidad con los artículos 33, fracciones II y III, y 35, fracciones I a la III y V, ambos de la Ley de Medios.

19. **Acuerdo de turno.** El diecinueve de abril, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente JEC/001/2021, turnándolo a la ponencia del Magistrado Sergio Avilés Demeneghi, para realizar la instrucción del referido medio de impugnación de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracción I, de la Ley de Medios.
20. **Acuerdo de Admisión.** El veintidós de abril, de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracción III de la Ley de Medios, se dictó el acuerdo de admisión en el presente juicio de la ciudadanía.
21. **Cierre de instrucción.** El veintitrés de abril, y toda vez que el expediente se encuentra debidamente sustanciado y en estado de resolución, se declaró cerrada la etapa de instrucción, procediéndose a formular el proyecto de sentencia.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

22. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, atento a lo dispuesto por los artículos 41, fracción I, y 42, fracción IV, ambos de la Constitución Local; 2, 4, fracción III, 5, fracción V, y 8, de la Ley de Participación Ciudadana; 220, fracción I y III, de la Ley de Instituciones.

### 2. Procedencia.

23. **Causales de improcedencia.** Toda vez que esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna



de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.

24. **Requisitos de Procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios, se tiene que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

### **3. Pretensión, Causa de Pedir y Síntesis de Agravios.**

25. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesta por el Instituto, se desprende que su **pretensión** radica en obtener la suficiencia presupuestal para estar en posibilidad de realizar las actividades de preparación y organización que establece la Ley de Participación, para efectuar las consultas populares el día de la jornada electoral, y en consecuencia, que este Tribunal revoque el oficio SEFIPLAN/SSPHCP/140421-0001/IV/2021, a efecto de que la autoridad responsable, realice las transferencias presupuestales necesarias para la ejecución de la consulta popular convocada en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos.
26. Su **causa de pedir** la sustenta en que a su juicio, se vulneró lo dispuesto en el artículo 49, fracción II, de la Constitución local y los diversos 1, 2, 3, 5 y 58 de la Ley de Participación, por la negativa por parte de la autoridad responsable de asignar los recursos económicos señalados en el acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021, que a su vez, aprobó la ampliación presupuestal al PBR correspondiente al año en curso, con motivo de la implementación de las consultas populares, solicitadas por la ciudadanía de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos.
27. De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que en esencia la parte actora señala como único agravio la vulneración de las atribuciones constitucionales y legales del Instituto que derivan



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las consultas populares a ejecutarse en la jornada electoral del seis de junio.

28. Ahora bien, conforme al criterio sustentado en la Jurisprudencia **3/2000**, de rubro “**AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR<sup>2</sup>**”, y el señalado por la Jurisprudencia **2a./J. 58/2010 “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”<sup>3</sup>**, lo procedente es analizar el fondo del asunto mediante el estudio de los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, cuya transcripción se estima innecesaria, ya que no existe algún precepto que obligue a ello, y además, porque dicha omisión no deja en estado de indefensión a la parte actora.
29. Como se aprecia, la *litis* en este medio de impugnación consistirá en determinar si el actuar de la autoridad responsable es conforme a derecho, y de lo que resulte se determinará revocar, modificar, o en su caso, confirmar el oficio impugnado.

#### **4. Estudio de Fondo.**

30. **Consideraciones del Tribunal.** Una vez establecido todo lo anterior, en primer término, este Tribunal considera que es **infundada** la alegación que la parte actora aduce respecto a la negativa de la asignación de los recursos económicos por parte del Poder Ejecutivo del Estado a través de la SEFIPLAN; así como lo afirmado de que esta no asumió la obligación impuesta por el artículo 58 de la Ley de Participación, que como consecuencia de la aprobación y notificación del Acuerdo 52, en el cual se aprobó la

<sup>2</sup> Jurisprudencia 3/2000, consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

<sup>3</sup> Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Común, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.



solicitud de ampliación presupuestal por \$21, 080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.), debió realizar dicha Secretaría, y por ende, no se acredita la vulneración a las atribuciones constitucionales y legales que el Instituto alega comprometidas, que derivan de la preparación, organización, desarrollo e instrumentación de la consulta popular aprobada, por las consideraciones siguientes:

31. Tal y como se expuso en la parte de antecedentes de la presente sentencia, el ocho de febrero, el Instituto le solicitó a la SEFIPLAN una ampliación presupuestal por \$21, 080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.).
32. Posteriormente, mediante oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DPC/140421-0001/IV/2021, de fecha catorce de abril, (recibido en el Instituto en la misma fecha) la SEFIPLAN manifestó que **no existían las condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos excedentes, y por tanto, no era posible dar viabilidad la ampliación presupuestal solicitada.**
33. En dicho oficio, la SEFIPLAN expuso en síntesis, que de un análisis realizado a las condiciones económicas del Estado, como consecuencia de la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), se afectó la recaudación prevista en la construcción del presupuesto del año en curso, focalizando y fortaleciendo el ejercicio del gasto para atender la pandemia, para lo cual se realizaron ajustes que redujeron los gastos de las dependencias y entidades, principalmente, en los rubros institucionales, etiquetados y de inversión. De igual manera puntualizó que en el caso de los órganos constitucionalmente autónomos, los ajustes no se efectuaron, por mandato constitucional local, el cual prevé que una asignación no puede ser menor en relación con el ejercicio inmediato anterior.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

34. Asimismo, la SEFIPLAN puntuizó que por lo que hace al Instituto, se consideró un incremento significativo en relación con los demás organismos, considerando el proceso electoral a realizarse en el ejercicio 2021, así como en comparación al presupuesto otorgado en el 2020, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Rubro	Ejercicio fiscal 2020	Ejercicio fiscal 2021
Presupuesto ordinario	90,516,564.00	97,946,004.00
Financiamiento de Partidos Políticos	45,218,443.00	47,838,809.00
Proceso Electoral	10,049,804.00	217,805,230.00
<b>Total</b>	<b>145,784,811.00</b>	<b>363,590,043.00</b>

Cuadro comparativo del presupuesto aprobado para el IEQROO del ejercicio 2020 a 2021.

35. En ese sentido, la autoridad responsable advirtió que atendiendo a la insuficiencia y disponibilidad presupuestal con las que cuenta el Gobierno del Estado, **no resultaba posible ministrar la cantidad solicitada, al no existir las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes**, pero que el Instituto se encontraba en condiciones para realizar la adecuación de su presupuesto asignado, para liberar recursos que puedan ser destinados para el fin solicitado.
36. Al respecto, se considera que en efecto, la responsable no otorgó los recursos financieros que solicitó la actora; sin embargo, contrario a lo manifestado por la recurrente, esta autoridad jurisdiccional considera que dicha determinación no fue como tal una negativa por parte de la responsable sino que, fue derivado de una imposibilidad económica de otorgar la ampliación requerida del mencionado recurso.
37. Se dice lo anterior porque en el contenido del oficio en comento, se advierte que la autoridad señalada como responsable advirtió el marco legal que condiciona el ejercicio de los recursos excedentes - en caso de que los hubiera-, dejando patente que para el ejercicio 2020, el Gobierno del Estado dejó de percibir un 25.75% de recursos de *libre disposición* al cierre de dicho ejercicio, como consecuencia



de la situación económica adversa ocasionada por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

38. Asimismo, aduce que para el ejercicio del 2021, el Paquete Fiscal contempló una caída en los recursos de libre disposición de un 8.63% en comparación con el año 2020, por lo que ambas situaciones obligaron a que las dependencias y entidades del gobierno del estado a que **realizaran ajustes a sus presupuestos**, en los rubros de gastos denominados como institucionales, etiquetados y de inversión.
39. Es por lo anterior que este Tribunal considera que no le asiste la razón a la actora cuando aduce que la responsable se “negó” a conceder los recursos económicos para la ejecución material de las consultas populares solicitadas, en relación con la obligación que el artículo 58 de la Ley de Participación establece de ministrar los recursos financieros necesarios para otorgar el recurso económico solicitado mediante la ampliación presupuestal por el monto de \$21,080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.) reformando así el presupuesto de egresos del estado de Quintana Roo, para llevar a cabo la consulta popular en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos.
40. Puesto que en términos del artículo 8 de la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios, se establece que toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos **se acompaña de la correspondiente fuente de ingresos** distinta al financiamiento **o debe compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto**, lo cual en el caso no aconteció.
41. En ese sentido, continuando con el análisis de dicha normativa, la misma establece en sus artículos 13 y 14, que aprobado el presupuesto de egresos, como en el caso acontece, las entidades



federativas **pueden realizar erogaciones adicionales** a las aprobadas en el presupuesto de egresos, **con cargo a los excedentes que obtengan. Limitándose el destino** de los ingresos excedentes **a los conceptos** de: 1) amortización anticipada de Deuda Pública; pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, aportación a fondos para desastres naturales o pensiones; e 2) Inversión pública productiva, creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída e ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

42. Es por ello, que la determinación tomada por la responsable se justifica considerando las condiciones económicas por las que el Estado -y el mundo- se encuentra atravesando debido a la situación sanitaria, la cual es de conocimiento público.
43. Al respecto, los datos contenidos en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2021<sup>4</sup>, el COVID-19 está representando costos significativos para la economía mexicana, la cual enfrenta actualmente el reto más complejo desde la “Gran Depresión” en materia de protección del bienestar social e impulso a la actividad económica agregada.
44. En ese sentido, el despliegue de acciones para la atención de la pandemia, que ha tenido como eje un confinamiento autoinducido, ha generado una situación extraordinaria para la población y ha provocado una de las más severas contracciones económicas de las que se tenga registro en los últimos cien años.
45. De ese modo, se establece que los primeros efectos de la pandemia sobre la economía mexicana se hicieron notar, particularmente en

<sup>4</sup>  
[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2021.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf)

Consultable

en



estados que dependen de la actividad turística como Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y **Quintana Roo**.

46. En línea con lo anterior, durante el bimestre marzo-abril de 2020, los servicios de transporte, esparcimiento y alojamiento temporal y preparación de alimentos presentaron contracciones con respecto a febrero de 14.8, 18.8, y 48.3%, respectivamente.
47. Con el cierre de fronteras y de fábricas en todo el mundo, la producción manufacturera tuvo una interrupción de actividades importante que frenó la actividad económica en este sector, el cual contribuye con el 16.7% al PIB nacional. En particular, el cierre de plantas automotrices en México que empezó el 23 de marzo y duró hasta el 31 de mayo de 2020, junto a sus cadenas de producción en el mundo propició una disminución que no fue contrarrestada por otro sector de forma inmediata.
48. En ese contexto, merece la pena resaltar que los servicios profesionales, corporativos, de educación, **gubernamentales** y de salud se mantuvieron con diferentes formas de operación ante la contingencia sanitaria y el distanciamiento, fungiendo como contrapeso de numerosos subsectores donde se observaron caídas significativas durante el bimestre marzo-abril.
49. Las condiciones anteriormente descritas configuran así retos importantes para las finanzas públicas de nuestro país desde inicios de 2020. En primer lugar, al resultar en una presión sobre el gasto en salud para la atención de la emergencia sanitaria. En segundo lugar, al destinarse una mayor asignación de recursos para atender las funciones de desarrollo social y económico con el fin de apoyar la economía de personas y empresas, especialmente de aquellas con ingresos desproporcionadamente afectados por ubicarse en actividades que no pueden desempeñarse remotamente o implican elevada interacción, típicas del sector informal. En tercer lugar, se encuentra una presión sobre los ingresos no petroleros del sector



público, asociada a la menor actividad económica, considerando que nuestra economía se vio afectada incluso desde antes de la implementación de las medidas de distanciamiento social en territorio nacional.

50. Tomando en consideración las condiciones anteriormente señaladas, este Tribunal considera justificada la determinación tomada por la autoridad responsable y por ende, lo **infundado** del agravio esgrimido por la parte actora.
51. No obstante lo anterior, vale la pena resaltar el hecho de que la SEFIPLAN notificó el contenido del presupuesto de egresos 2021 -ya aprobado por la Legislatura estatal-, a todas las dependencias, entidades, poderes y organismos autónomos -incluido el Instituto-, informándoles del presupuesto que fue aprobado para cada ente público, así como informó que debían ceñirse a lo establecido en los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio Fiscal 2021, para el caso de solicitar alguna modificación a su presupuesto.
52. Tan es así, que el Instituto realizó las modificaciones a su presupuesto, mediante acuerdo **IEQROO/CG/A-072-20**, aprobado el veintidós de diciembre pasado, mediante el cual el Consejo General aprobó el ajuste de su PBR.
53. En el cual, en todo caso, pudieron haber incorporado las previsiones presupuestales necesarias, incorporado los conceptos que cada unidad responsable del Instituto presupuestó con la finalidad de realizar el proceso de Consulta Popular.
54. No obstante lo anterior, tal y como se establece en el antecedente 7 de la presente resolución, no fue hasta el ocho de febrero de dos mil veintiuno, que el Consejo General aprobó el Acuerdo 052, por medio del cual se aprobó una ampliación presupuestal al PBR correspondiente al año dos mil veintiuno, con motivo de la



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

implementación de consultas populares en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio del presente año.

55. En esa línea argumentativa, cabe recalcar que a pesar de la situación económica que el país está atravesando por la pandemia, la autoridad responsable duplicó el presupuesto para el ejercicio fiscal 2021 asignado al Instituto en comparación con el que le fue otorgado en el año 2020, esto, con la finalidad de que la parte actora se encuentre en aptitud de llevar a cabo las acciones pertinentes para la realización del proceso electoral que hoy se encuentra en curso, tal y como puede observarse en la siguiente tabla en la cual se detalla el presupuesto otorgado al Instituto:

Rubro	2018 <sup>5</sup>	2019 <sup>6</sup>	2020 <sup>7</sup>	2021 <sup>8</sup>
Presupuesto Ordinario	130,411,373.00	130,411,373.00	90,516,564.00	97,946,004.00
Financiamiento de Partidos Políticos	88,112,832.00	31,899,627.00	45,218,443.00	47,838,809.00
Proceso Electoral	41,475,795.00	112,983,738.00	10,049,804.00	217,805,230.00
<b>Total</b>	<b>260,000,000.00</b>	<b>175,788,200.00</b>	<b>145,784,811.00</b>	<b>363,590,043.00</b>

Cuadro comparativo del presupuesto aprobado para el IEQROO del ejercicio 2018 a 2021.

56. Los datos contenidos en la anterior tabla, son susceptibles de considerarse como un **hecho notorio**<sup>9</sup>, ya que la información que se contiene en las páginas electrónicas oficiales de los órganos de Gobierno o entes públicos, o la que se genera o comunica a través de la red de Internet (la cual constituye el sistema mundial de diseminación y obtención de datos), que es de conocimiento público.
57. En ese sentido, si bien el año pasado no se llevó a cabo algún proceso electoral, no obstante, se puede destacar que en comparación a los procesos anteriores donde si hubo proceso electoral, se ha visto un incremento significativo del presupuesto

<sup>5</sup> Consultable en el link de internet [http://www.idaipqroo.org.mx/archivos/transparencia/fraccion-xxi/presupuesto\\_egresos/presupuesto\\_de\\_egresos\\_idaipqroo\\_2018.pdf](http://www.idaipqroo.org.mx/archivos/transparencia/fraccion-xxi/presupuesto_egresos/presupuesto_de_egresos_idaipqroo_2018.pdf)

<sup>6</sup> Consultable en el link de internet [http://documentos.congresosqroo.gob.mx/documentos/presupuestos/2019/PTO\\_EGRESOS\\_EJERCICIO\\_2019.pdf](http://documentos.congresosqroo.gob.mx/documentos/presupuestos/2019/PTO_EGRESOS_EJERCICIO_2019.pdf)

<sup>7</sup> Consultable en el link de internet <http://documentos.congresosqroo.gob.mx/leyes/L220-XVI-20191220-L1620191220016-egresos.pdf>

<sup>8</sup> Consultable en el link de internet <http://documentos.congresosqroo.gob.mx/leyes/L229-XVI-20201219-L1620201219078-presupuesteo.pdf>

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 74/2006 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO".



asignado, siendo que en relación al presupuesto otorgado para los ejercicios 2018 y 2019, años en los cuales se celebraron elecciones en el Estado para elegir miembros de los ayuntamientos y diputaciones, respectivamente se observa un incremento de 425.14% y 92.78% tal y como se ilustra en la tabla<sup>10</sup> inserta a continuación:

Cargos de elección	Año	Presupuesto asignado para Proceso Electoral	% incremento respecto de 2018	% incremento respecto de 2019
Ayuntamientos	2018	41,475,795.00		
Diputaciones	2019	112,983,738.00	+425.14%	+92.78%
Ayuntamientos	<b>2021</b>	<b>217,805,230.00</b>		

58. Del análisis de las cifras anteriormente precisadas, se observa que por ejemplo en las elecciones que se realizaron en el año 2018, se eligieron al igual que en el proceso 2021 miembros de ayuntamiento; con la diferencia de que en el proceso 2018, contaban con un presupuesto 425.14% veces menor.
59. Lo que nos lleva a concluir, que en el año 2018 llevaron a cabo la elección de los ayuntamientos con un presupuesto 425.14% menor que en el del presente año, situación que refuerza las manifestaciones realizadas por la SEFIPLAN, argumento que comparte este Tribunal, al considerar que el Instituto puede llevar a cabo la realización de una adecuación y ajuste presupuestal para materializar la consulta popular.
60. En consecuencia, esta autoridad electoral considera ajustado a derecho la situación de que la responsable se encuentre **imposibilitada** para ministrar los recursos, debido a que quedó acreditado que aquella no cuenta con las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes para que sea viable la ampliación presupuestal solicitada por la parte actora, por lo que se concluye que la manifestación de la SEFIPLAN respecto a la imposibilidad de gestionar la ampliación presupuestal a

<sup>10</sup> Realización propia conforme la información precisada en la tabla arriba señalada.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

favor del IEQROO, no es arbitraria, sino basada y en aplicación de la normativa en la materia.

61. Se dice lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto el artículo 14 de la Constitución Federal, en relación a que los Principios Generales de Derecho constituyen una fuente de interpretación de las normas, contando como el que establece: “*Nadie está obligado a lo imposible*”; puesto que en el caso particular la imposibilidad de gestionar la ampliación solicitada deviene de una situación de fuerza mayor generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), aunado a que como ya se estableció, el presupuesto otorgado al Instituto tuvo un incremento significativo en comparación al otorgado para la organización de los procesos electorales de 2018 y 2019, así como el otorgado para el ejercicio 2021 a otros organismos autónomos en el Estado.
62. Ahora bien, tomando en consideración lo argumentado en el párrafo 46 de esta resolución, en el cual se precisó que en otros estados de la república mexicana como Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y **Quintana Roo**, se resintieron los efectos negativos en la economía como consecuencia de la aparición de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), al verse gravemente afectada la actividad económica en materia turística, es de señalarse que en dichos estados se realizarán al igual que en Quintana Roo, procesos electorales locales, en los términos siguientes:

ESTADOS DE LA REPÚBLICA	HABITANTES	PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO	CARGOS A ELEGIR	DESCRIPCIÓN DE CARGOS A ELEGIR
QUINTANA ROO	1, 857,985	\$ 363, 590, 043.00	1	Ayuntamientos (11)
NAYARIT	1, 235,456	\$ 260,496,469.64	3	Gobernatura (1) Diputaciones MR y RP (40) Ayuntamientos (18)
GUERRERO	3, 540,685	\$ 404,198,703	3	Gobernatura (1) Diputaciones MR y RP (46) Ayuntamientos (80)
SINALOA	3, 026,943	\$ 240,130,197.00	3	Gobernatura (1) Diputaciones MR y RP (40) Ayuntamientos (18)



63. Del cuadro anterior, se observa que Quintana Roo y Nayarit tienen una población similar. La diferencia radica en que el estado de Nayarit está llevando a cabo el proceso electoral para la renovación de gubernatura, diputaciones por ambos principios y ayuntamientos, con un presupuesto de \$ 260, 496,469.64 (doscientos sesenta millones, cuatrocientos noventa y seis mil cuatrocientos sesenta y nueve 00/100 M.N).
64. En cambio en Quintana Roo, que únicamente se renovará a los miembros de los ayuntamientos cuenta con un presupuesto de \$363, 590, 043.00 (trescientos sesenta y tres millones, quinientos noventa mil, cuarenta y tres 00/100 MN), siendo la diferencia del presupuesto otorgado entre un estado y el otro de **\$103, 093, 573.36** (ciento tres millones, noventa y tres mil, quinientos setenta y tres 36/100 M.N).
65. Por otro lado, se advierte que en Sinaloa que tiene una población de casi el doble en comparación con Quintana Roo, tiene un presupuesto mucho menor que este último estado, y el presupuesto otorgado para la renovación de gubernatura, diputaciones por ambos principios y ayuntamientos, es de \$ 240,130.197.00 (doscientos cuarenta millones, ciento treinta mil, ciento noventa y siete 00/100 M.N).
66. Es decir, renueva los tres cargos de elección popular con \$123, 459, 846.00 (ciento veintitrés millones, cuatrocientos cincuenta y nueve mil, ochocientos cuarenta y seis 00/100 M.N) menos que el estado de Quintana Roo, que únicamente organiza la elección de miembros de los ayuntamientos.
67. Ahora, de los antecedentes y constancias de autos de los que se advierte que el asunto puesto a consideración deriva de un procedimiento de consultas populares, que fueron solicitadas al Instituto a fin de que la ciudadanía de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad pudiera ejercer su



voto de manera libre y secreta, y expresara su opinión en torno a la continuación de la prestación del servicio concesionado de agua potable, alcantarillado y saneamiento que la empresa Aguakan ofrece en esos municipios.

68. Es por ello que, este Tribunal considera que lo procedente es realizar el análisis de los argumentos que plantea el IEQROO, respecto de la *imposibilidad material* que alega en el acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021<sup>11</sup> para continuar con los procedimientos de preparación de la consulta, consideraciones que realizó en análisis del oficio **SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021**, que a juicio del Instituto le irroga una vulneración de sus atribuciones constitucionales y legales, lo que en el presente juicio constituye el acto impugnado.
69. Lo anterior se justifica al ser patente que con dicha determinación, se compromete el ejercicio del derecho humano a la participación política. En ese sentido, se sostiene que dicho derecho previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas<sup>12</sup>.
70. Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior considerar que el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución federal es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.
71. El derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de la protección hasta su ejercicio efectivo. El derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional

<sup>11</sup> Acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021, por el cual se pronuncia respecto a la ejecución de las consultas populares en la jornada electoral a celebrarse el 6 de junio, presentadas por la ciudadanía de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, por no contar con las previsiones presupuestales solicitadas a la autoridad competente mediante Acuerdo 052, aprobado en sesión extraordinaria de quince de abril actual.

<sup>12</sup> Tal como se estableció en al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y el SUP-RAP-74/2021.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

72. A través del derecho al voto, las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos; involucra la voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencializa la constitución de formas de gobierno democráticas.
73. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, en una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes de la persona, su garantía y el respeto al Estado de derecho constituyen una triada indispensable. De entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, se encuentra el derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; la existencia de un régimen plural de participación; y, la separación e independencia de los poderes públicos<sup>13</sup>.
74. Los derechos políticos tienen una relación estrecha con la garantía de otros derechos sustantivos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libre participación política y la libertad de asociación. En conjunto, hacen posible el *juego democrático*, al propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, su protección es un fin en sí mismo de las sociedades democráticas y un medio para su preservación<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, Numero. 127, párrs. 191 a 194.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008 dos mil ocho, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párrs. 140 a 143.



75. Si bien, la regulación de los procesos democráticos debe responder a las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de cada sociedad, también debe apegarse a los parámetros convencionales del Sistema Interamericano<sup>15</sup> y los Estados tienen la facultad de establecer condiciones generales para el desarrollo y ejecución de los procesos electorales, donde se encuentra la democracia participativa, es por eso la importancia de salvaguardar ese derecho humano, ante las omisiones reiteradas establecidas en el procedimiento de la consulta popular.
76. Ahora bien, con base a las relatadas consideraciones, lo procedente es que en plenitud de jurisdicción, este Tribunal se pronuncie respecto de la imposibilidad material alegada por el Instituto de llevar a cabo la consulta popular.
77. Cabe aclarar que esta decisión se encuentra justificada, pues, aunque parecería ser contraria a las pretensiones de la actora, lo cierto es que está vinculada con el ejercicio al derecho al voto. En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho al voto adquiere una especial relevancia en las sociedades democráticas. Por ende, debe ser examinado de oficio por este Tribunal, con independencia de que el resultado al que se llegue pueda ser adverso a los intereses de quien interpuso el medio de impugnación.
78. De todo lo anteriormente razonado y derivado de lo **infundado** del agravio hecho valer por la actora, es que esta autoridad jurisdiccional considera idóneo, proporcional y adecuado, que el Instituto Electoral se encuentra en aptitud de realizar un ajuste al presupuesto con el que cuenta en la actualidad, con la finalidad de adecuar los recursos que puedan ser destinados para la realización de la consulta popular.

---

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos,, Caso Castañeda Gutman vs. México, Op. Cit., párr. 166.



79. Se dice lo anterior, puesto que se advirtió un incumplimiento sistemático de las atribuciones constitucionales y legales conferidas a la parte actora. Por tanto, este Tribunal considera que al encontrarse infundado el razonamiento del Instituto, al advertir una negativa por parte de la SEFIPLAN de ministrar los recursos financieros necesarios, con base en las consideraciones señaladas en líneas que preceden; en ese sentido, el Instituto se equivoca al establecer que el Poder Ejecutivo del Estado por conducto de dicha Secretaría no asumió las obligaciones que le impone el multicitado artículo 58 de la Ley de Participación.
80. En ese orden de ideas, la alegada imposibilidad material para realizar las consultas populares aprobadas, a las que el Instituto hace referencia, **son consecuencia de las acciones y omisiones que la misma desarrolló, que devienen en un incumplimiento sistemático de los trámites administrativos necesarios por parte del Instituto que como consecuencia comprometen las atribuciones constitucionales y legales conferidas a este, a efecto de realizar las consultas populares que previamente determinó procedentes realizar el próximo seis de junio**, consecuencias que se infieren de las cuatro acciones u omisiones siguientes:
- 1) En un primer momento, se advierte que el Instituto Electoral no llevó a cabo las gestiones necesarias para solicitar la ampliación de su presupuesto del año fiscal 2021, del cuatro al dieciséis<sup>16</sup> de diciembre pasado, por el monto que consideró idóneo para la realización de las consultas populares ante la legislatura estatal;
  - 2) En un segundo momento, el Instituto no contempló dentro del PBR el ajuste correspondiente para destinar del presupuesto aprobado en la implementación de las consultas populares, al momento de emitir acuerdo IEQROO/CG/A-072-20;

---

<sup>16</sup> Fecha en la cual, el Congreso del Estado, en periodo extraordinario aprobó el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2021.

- 3) Una vez aprobado por el Consejo General la ampliación presupuestal mediante Acuerdo 52, esta fue omisa en realizar el trámite de dicha adecuación presupuestaria en los términos que establece el artículo 59, del Decreto 078 del Presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Quintana Roo para el ejercicio 2021, en relación con los diversos 54, 55, 56, 57, 58, y 60; de dicho decreto y;
- 4) De constancias de autos también se advierte que el Instituto no agotó las medidas pertinentes a efecto de desarrollar las colaboraciones que considerara necesarias para el debido cumplimiento de su obligación de instrumentar las formas de participación ciudadana previstas en el Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 59, párrafo segundo de la Ley de Participación.
81. Dicho lo anterior, el Instituto, de conformidad con los dispuesto en los artículos 41, Base V, Apartado C y 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal; 49 fracción II de la Constitución Local; y en el artículo 120 de la Ley de Instituciones, es un Organismo Público Local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de carácter permanente, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones.
82. Así, el Consejo General es el Órgano Superior de Dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.
83. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137, fracciones II, XX, XXXVII y XLII de la Ley de Instituciones, es atribución del Consejo General el dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de la propia Ley; aprobar la celebración de convenios con autoridades federales, estatales y municipales para el



mejor desarrollo del proceso electoral; **aprobar los convenios que firme el Instituto para la coadyuvancia en la organización** de las elecciones para elegir alcaldías, delegaciones y subdelegaciones municipales, así como **de las solicitudes de instrumentación de mecanismos de participación ciudadana** que señale la Ley y las demás que le confieran los ordenamientos legales correspondientes.

84. En el mismo sentido, el diverso 140 fracciones V, XII y XXII establece que la Presidencia del Órgano Superior de Dirección del Instituto tiene la atribución legal, para **establecer vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando sea necesario** para el cumplimiento de sus fines.
85. En ese orden de ideas, y partiendo de la función estatal del Instituto de preparar, organizar, desarrollar, vigilar las elecciones locales e **instrumentar las formas de participación ciudadana** que se prevean en la Constitución Local y en la ley en la materia, conforme a lo dispuesto en los artículos 120 y 125, fracción XV de la Ley de Instituciones, en relación con el 59 de la Ley de Participación, que a su vez señala que para el desempeño de sus funciones, **el Instituto tendrá el apoyo y colaboración de las autoridades estatales y municipales**, se faculta al Consejo General para **celebrar convenios con autoridades federales para el debido cumplimiento de sus fines**.
86. Así, en la fracción III, del diverso 61 de la Ley de Participación Ciudadana, se establece que al Consejo General del Instituto le corresponde **aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización** y desarrollo del referéndum, plebiscito o *consulta popular* por lo cual, tal y como se ha precisado en el párrafo ochenta y uno de la presente sentencia, se estima realizada una omisión sistemática por parte de la hoy impugnante de



agotar y llevar a cabo todas las gestiones necesarias que de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales se le confirió a efecto de materializar las consultas populares, puesto que, por ejemplo, en uso de la atribuciones que el citado artículo 59 le confiere al Instituto, la autoridad podría haber realizado la gestiones necesarias a efecto de que, previos convenios de colaboración y apoyo para lograr el desempeño de sus funciones, se encuentre en la posibilidad de solventar las actividades que con motivo de la implementación de las consultas populares aprobadas, programó llevar a cabo, esto ante la insuficiencia de los recursos que consideraba necesarios para implementar las consultas populares, y la premura de los tiempos que el propio Instituto refiere se encuentran comprometido para la realización de dichas actividades.

87. Se estima lo anterior, toda vez que si bien es cierto, a la fecha de presentación de las solicitudes de consultas populares (veintitrés de noviembre del año pasado), el Consejo General del Instituto ya se había pronunciado respecto de la propuesta de PAA y PBR del Instituto para el ejercicio 2021, no menos cierto es, que una vez aprobados los acuerdos de procedencia de solicitudes de consulta popular, el cuatro de diciembre de dos mil veinte, **el Instituto actor tuvo la oportunidad suficiente para realizar las acciones necesarias que prevean las adecuaciones y solicitudes de presupuesto para la realización de las consultas ante el Congreso del Estado.**
88. Máxime que derivado de la situación económica adversa ocasionada por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), que como ya se ha mencionado, implicó que en el Estado se realizaran ajustes a los presupuestos de las dependencias y entidades de gobierno, por lo cual la actora debió de prever las acciones necesarias, para la realización de las consultas populares, como lo pudiera ser, las adecuaciones a su presupuesto asignado.



89. Lo anterior, debido a que el presupuesto que le fue otorgado al Instituto, como bien lo señaló la autoridad responsable, fue duplicado en relación al año inmediato anterior, con la finalidad de desarrollarse el proceso electoral en el ejercicio 2021, por lo cual en cumplimiento al transitorio tercero del Decreto 078, debió prever un apartado en su presupuesto destinado para el proceso electoral, para la realización de dichas consultas.
90. Aunado que la Ley de Participación es clara cuando establece en su artículo 65, que en caso de que la jornada de consulta coincida con la electoral, las mesas directivas de casilla funcionarán como mesas receptoras; por tanto en el caso concreto, en términos de la citada ley de participación, debió preverse la organización de la jornada de consulta en el desarrollo del proceso electoral y es claro que el Instituto debió en uso de su autonomía, en términos de lo establecido en los artículo 120 y 121 de la Ley de Instituciones, desarrollar las acciones necesarias para instrumentar las forma de participación ciudadana previstas en la ley, como lo es, la relativa al destino de parte de su presupuesto en la organización de las consultas populares.
91. No obstante lo anterior, se estima que el Instituto dejó pasar una nueva oportunidad para realizar las gestiones oportunas para obtener los recursos necesarios para la implementación de los medios de participación ciudadana aprobados desde el cuatro de diciembre de dos mil veinte, toda vez que, tal y como la propia actora precisa en el antecedente VIII, del Acuerdo 052, fue hasta el veintidós de diciembre del año pasado que el Consejo General aprobó mediante acuerdo IEQROO/CG/A-072-20 el ajuste al PBR del propio Instituto para el ejercicio 2021, en el cual tuvo la oportunidad de incluir en el Sistema de Integración Programática y Presupuestal 2021, los recursos que le permitieran los recursos necesarios para la implementación de los medios de los participación ciudadana citados.



92. Siendo que conforme a lo precisado en el artículo 7 del Decreto 078, en el ejercicio del gasto público el Instituto en su calidad de organismo autónomo debió ejercer su presupuesto conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo, la Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo y demás disposiciones relacionadas con el manejo presupuestal.
93. Además, debió atender a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que tengan a bien dictar y debió velar por la adecuada asignación de los recursos solicitados y otorgados para el ejercicio 2021, **máxime que la procedencia de la consulta popular se realizó desde el año pasado.**
94. Ahora bien, una vez realizado el acuerdo por el cual el Consejo General el ocho de febrero estimó necesaria una ampliación al presupuesto otorgado para realizar las Consultas Populares, el mismo no fue informado por los medios idóneos, careciendo de igual forma de los requisitos que el artículo 59 que el Decreto 078 establece, en razón de haberse informado únicamente vía correo electrónico, (tal y como el propio Instituto reconoce), por parte de la presidencia del Consejo General a la Secretaría de Finanzas y Planeación, medio que carece de las características que lleven a generar convicción de que se realizaron las gestiones necesarias para conseguir la ampliación aprobada, y que mediante el punto de acuerdo segundo se le confirieron a la Consejera Presidenta, para conseguir dicha ampliación de recursos, mediante Acuerdo 052. Se dice lo anterior, puesto que el artículo 59 del Decreto en cita establece las formalidades necesarias para realizar las adecuaciones presupuestales, tal y como se advierte de la lectura del mismo:



**ARTÍCULO 59.** Las adecuaciones presupuestales se deberán solicitar y justificar **por escrito con firma autógrafa de los titulares de los Entes Públicos, las cuales se apegarán al procedimiento que determine para tal fin la Secretaría.**

95. De las consideraciones arriba señaladas, este Tribunal considera que el Instituto debió, en primer lugar, darle el formal trámite a la ampliación presupuestaria, y de manera posterior, estar al pendiente del estado en que su solicitud se encontraba ante la SEFIPLAN, a efecto de intentar otras vías de comunicación alternas a los correos electrónicos enviados, **en razón de encontrarse transcurriendo los plazos que el propio Instituto programó mediante acuerdo IEQROO/CG/A-051-2021, con motivo de la implementación de consultas populares a realizarse en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio próximo.**
96. Asimismo, se estima que el Instituto, pudo desarrollar las colaboraciones necesarias que el citado artículo 59 de la Ley de Participación, establece, a efecto de lograr el apoyo y colaboración de **las autoridades estatales o municipales** al advertir una demora en los plazos que el propio Instituto estableció, con la finalidad de desarrollar con oportunidad las actividades que conlleven a la preparación y organización de las consultas populares.
97. Es decir, el Instituto debió procurar la **celebración de los convenios necesarios con autoridades federales para el debido cumplimiento de sus fines, así como aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares en cumplimiento de su obligación de instrumentar las formas de participación ciudadana previstas.**
98. Así, en atención a la naturaleza jurídica del Instituto electoral local, como órgano autónomo, éste cumple con una función esencial como lo es la función estatal de instrumentar las formas de participación ciudadana que al efecto cumpla con los requisitos de ley. Sirve de



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia P./J. 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**”.

99. Por tanto este Tribunal concluye que el Instituto incurrió en actuaciones y omisiones sistemáticas, y como resultado considera la imposibilidad material para dar continuidad a las peticiones de consulta popular formuladas, que no solo han sido decretadas procedentes como resultado de que el propio Consejo General por mayoría considerara que el tema propuesto en dicho mecanismo de participación ciudadana resultara trascendente. Cabe precisar que la trascendencia fue así calificada al tener un impacto o repercusión significativa en la población que habita en los territorios municipales en donde se solicitan se lleven a cabo dichas consultas.
100. Tema trascendental que, mediante resoluciones 12, 13, 14 y 15, respectivamente determinaron de manera definitiva, con base a los informes presentados, que el procedimiento de verificación del apoyo ciudadano para las consultas populares en cuestión, fue conforme al previsto en la Ley de Participación, esto es, cumplieron con el porcentaje que dicha ley establece.
101. Dicho todo lo anterior y una vez patentes las omisiones sistemáticas por parte de la actora, relativas la falta de agotamiento de las gestiones necesarias que, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales se le confiere, así como al quedar demostrada la imposibilidad por parte de la SEFIPLAN de proporcionar el recurso que mediante ampliación presupuestal se solicita, derivado de la situación económica generada por la pandemia, es que este Tribunal considera **que, de existir alguna imposibilidad a fin de implementar las acciones necesarias para realizar las consultas populares** en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad, **las mismas devienen de los trámites administrativos que no fueron realizados de forma idónea y oportuna por parte del Instituto.**



102. Ahora bien, como consecuencia del oficio mediante el cual la SEFIPLAN se pronuncia respecto de la imposibilidad de proporcionar el recurso que mediante ampliación presupuestal se le solicita, en los términos en los cuales el propio Instituto se pronuncia, en el acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021, establece que al comprometerse el presupuesto que se necesita para realizar las acciones necesarias para preparar, organizar desarrollar, e instrumentar las formas de participación ciudadana que se prevén en la Constitución Local y en la ley en la materia, pudiere devenir una imposibilidad material para desarrollar dicha actividad.
103. Ya que en el acuerdo de mérito, se establece que dicha imposibilidad se hace patente debido a la urgencia de contar con los recursos que permitan las condiciones para ejecutar las actividades relacionadas con la adquisición y producción de documentación y material electoral para estar en oportunidad de desarrollar las actividades que conlleven a la preparación y organización de los mecanismos de participación.
104. Manifestaciones que realiza con base en la experiencia obtenida en los procesos electorales previos; sin embargo, es de precisarse que la experiencia que manifiesta tener no deviene de la organización de mecanismos de participación ciudadana, al ser la primera ocasión en la cual, se declara la procedencia definitiva de una consulta popular y se emite la convocatoria respectiva.
105. Sin que sea óbice lo anterior, para que se considere fundada la imposibilidad material que el Instituto alega mediante acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021<sup>17</sup>, toda vez que esta autoridad advierte aplicable al caso el principio de que nadie puede beneficiarse de sus propios actos ilícitos, el cual ha sido ampliamente reconocido en

---

<sup>17</sup> Acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021, por el cual se pronuncia respecto a la ejecución de las consultas populares en la jornada electoral a celebrarse el 6 de junio, presentadas por la ciudadanía de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, por no contar con las previsiones presupuestales solicitadas a la autoridad competente mediante Acuerdo 052, aprobado en sesión extraordinaria de quince de abril actual.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

materia electoral<sup>18</sup> reconociéndose diferentes alcances al principio de ***nemo auditur propriam turpitudinem allegans*** (nadie puede beneficiarse de su propio dolo<sup>19</sup>) pues la manera de aplicarlo depende del caso concreto.

106. Al respecto, resulta orientador el criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro siguiente: **PRINCIPIO LATINO NEMO AUDITUR PROPRIAM TURPITUDINEM ALLEGANS. NO ES OFENSA DEL JUZGADOR HACIA UNA DE LAS PARTES, SINO QUE PONE DE MANIFIESTO LA OMISIÓN EN QUE INCURRIÓ Y QUE LE PERJUDICA.**<sup>20</sup>
107. Es decir, la idea detrás de ese principio es que no se causen efectos jurídicos que incentiven la comisión de ese tipo de actos, independientemente de si quien causó el dolo o culpa, aprovecha para sí o para otros la causa de su ilicitud.
108. Ese principio incluso está recogido expresamente en una norma legal electoral, esto es, en el artículo 74 de la Ley General, se establece que nadie puede invocar la causa de nulidad que él mismo provocó.
109. Ahora bien, mediante acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021, señalado en líneas que preceden, así como en el escrito de demanda presentado por el Instituto, dicha autoridad establece que no cuenta con la suficiencia presupuestal para estar en la posibilidad de

<sup>18</sup> Véase la Jurisprudencia 5/2003 de la Sala Superior Electoral cuyos rubros y texto en lo conducente señalan: CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- [...]no cabe desprender que tal ciudadano pueda prevalecerse de tal incumplimiento legal para pretender, a través de la presentación posterior de aquella credencial ante la autoridad electoral, la supuesta satisfacción del requisito consistente en contar con su credencial para votar, pues **su actuar negligente no puede jurídicamente beneficiarle según el principio general del derecho recogido en el aforismo latino Nemo auditur propriam turpitudinem allegans**, máxime que el único documento electoralmente válido es la nueva credencial para votar con fotografía que, con motivo de dicha alta por cambio de domicilio, le sea expedida por el Instituto Federal Electoral, [...]

<sup>19</sup> El reconocimiento de dicho principio en materia electoral, véase: Época: Novena Época; Registro: 193470; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, agosto de 1999; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 67/99; Página: 545

<sup>20</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Libro VI, Marzo de 2012, Pág. 1323, con la clave 2000426. I.3o.C.1 K (10a.).



realizar las actividades de preparación y organización que la propia Ley de Participación establecen, por no contar con el presupuesto requerido para la fabricación del material didáctico y de simulacro para la capacitación de las y los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla a instalarse en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad, así como la impresión y manufactura de la documentación y el material electoral que se requiera para instalar las urnas de Consulta Popular en las casillas a instalar en los municipios anteriormente señalados.

110. Sin embargo, contrario a lo ahí razonado, y derivado del análisis del caso en estudio, existen condiciones para que el Instituto puede llevar a cabo un **ajuste<sup>21</sup> al PBR asignado para el ejercicio 2021**, con la finalidad de liberar los recursos que puedan ser destinados a fin de **implementar las acciones necesarias para realizar las consultas populares** en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad.
  
111. Lo anterior tal y como lo razona la SEFIPLAN en el oficio de catorce de abril del presente año, en el cual se establece que existen diversos rubros que pudieran ajustarse, a efecto de realizarse la adecuación presupuestaria necesaria, de tal suerte que, el Instituto parte de una premisa equivocada al considerar una imposibilidad material para la realización de las consultas populares de mérito, puesto que como ejemplo, pudieren realizarse adecuaciones en los siguientes rubros:

**1) Actualización de los períodos de ejecución que el Instituto consideró en la solicitud de ampliación presupuestada con motivo de la implementación de consultas populares**, al calendarizarse actividades de enero a junio, por lo cual se considera la idoneidad de que las direcciones y unidades del Instituto, realicen las adecuaciones a las mismas.

---

<sup>21</sup> En el entendido que pudieran realizarse los ajustes tanto en el rubro “proceso electoral” como en el “ordinario”.



**2) Reducción de las cantidades totales por actividad y por proceso con motivo de la implementación de consultas populares.** Se sugiere que las diferentes direcciones y unidades del Instituto reduzcan los costos proyectados, en diversos rubros como por ejemplo el señalado como “**Material Electoral**”, en los términos siguientes:

112. De la lectura del PBR realizado por la Dirección de Organización, identificado con la partida 21802, se establece un importe por \$18,002,597.00, (dieciocho millones dos mil quinientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.) lo cual equivale al 85.4% del presupuesto solicitado con motivo de la realización de las consultas populares, el cual se pudiera reducir atendiendo la estadística electoral de participación ciudadana de las elecciones realizadas en el 2018 y 2019, estimándose una medida necesaria para poder llevar a cabo materialmente la realización de las consultas populares intentadas, al estimarse como consecuencia una reducción a los costos de impresión de las boletas de consulta popular.
113. Así, respecto al tema en cuestión (boletas), es de considerarse la viabilidad en las reducciones a los costos de impresión de las boletas de consulta popular, como consecuencia de implementar únicamente los requisitos que la Ley de Participación establece en el artículo 63, lo cuales son los siguientes:

**Artículo 63.** Para la emisión del voto en la jornada de consulta, el Instituto elaborará las boletas conforme al modelo y contenido que apruebe el Consejo General, debiendo contener los siguientes datos:

- I. Señalar el tipo de mecanismo de participación ciudadana;
- II. Breve descripción del tema de trascendencia estatal, municipal o regional;
- III. La pregunta o propuesta contenida en la Convocatoria;
- IV. Cuadros para el “Sí” y para el “NO”, colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por el ciudadano al momento de emitir su voto;
- V. Distrito electoral y municipio, y
- VI. Las firmas impresas de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría General del Instituto.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, cuyo número será progresivo, del cual serán desprendibles.

La información que contendrá este talón será la relativa al distrito electoral, municipio y el mecanismo de participación ciudadana que se trate.

114. No pasa desapercibido para este Tribunal que si bien mediante acuerdo IEQROO/CG/A-098-2021, el Instituto aprobó los diseños de la documentación para las consultas populares a realizarse, en el cual se detallan los elementos que el citado artículo 63 de la Ley de Participación determinan, de entre estos no se establecen que las boletas se impriman en un papel seguridad que conlleve a una erogación excesiva, **lo cual de ninguna forma implica que pierda el mecanismo de impresión que lo haga susceptible de ser falsificable.**
115. A similar consideración llegó el INE, en la sesión extraordinaria por la que se aprobó el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva<sup>22</sup> de dicho Instituto por el que se aprueba someter a consideración de Consejo General, la propuesta de recursos adicionales al Anteproyecto de Presupuesto de dicho Instituto para la realización de la consulta popular el uno de agosto próximo, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados sea considerada en la aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2021.
116. En el cual se determinó que a efecto de reducir al máximo los costos de las necesidades materiales y presupuestales de las distintas áreas del INE involucradas en la consulta popular, el cual fue aprobado de manera posterior por el Consejo General<sup>23</sup> del dicho Instituto, siendo que de entre las medidas que se llevaron a cabo, se encuentra precisamente la de imprimir las boletas que no estarán en papel seguridad.
117. En ese sentido, y una vez se realicen las **actualizaciones** y **adecuaciones** correspondientes al presupuesto solicitado con

---

<sup>22</sup> Consultable en: <https://centralelectoral.ine.mx/2020/10/26/version-estenografica-de-la-sesion-extraordinaria-de-la-junta-general-ejecutiva/>

<sup>23</sup> Aprobado mediante acuerdo INE/CG554/2020, el 28 de octubre de 2020.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

motivo de la implementación de la consulta popular, se estará en condiciones para realizar el procedimiento de “**Adecuación del presupuesto asignado para el ejercicio 2021, para liberar recursos que puedan ser destinados a la implementación de las consultas populares**”. Es decir, al PBR ajustado que el Instituto aprobó mediante acuerdo IEQROO/CG/A-072-20, en atención al oficio que envía SEFIPLAN por el que solicita al Instituto se realice el respectivo ajuste en el sistema de Integración Programática y Presupuestal 2021.

## 5. Conclusión

118. En tal sentido, precisado lo anterior, se advierte que una vez realizadas las acciones necesarias para adecuar las particularidades presupuestales de su PBR, se advierte que contrario a lo manifestado por el Instituto, no se acredita la imposibilidad material que alega el Instituto.
119. Por tanto, se estima que este si cuenta con las condiciones presupuestales, que le permitan disponer de los recursos necesarios para ejercer sus facultades y atribuciones que conllevan la realización de las consultas populares, por lo cual son factibles las condiciones para efectuar la consulta popular, el día de la jornada electoral programada para este año.
120. Ya que como se ha establecido, es dicha autoridad la cual incurrió en una serie de omisiones sistemáticas y acciones necesarias para llevar a cabo la citada consulta popular. Y por ende, una vez realice las adecuaciones necesarias se patentiza la factibilidad de efectuar las consultas populares en los términos aprobados mediante resoluciones 12, 13, 14 y 15 todas ellas de fecha nueve de marzo.
121. Se dice lo anterior, puesto que este Tribunal advierte que en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal, se establece como uno de los derechos



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

fundamentales de todos los ciudadanos de la República, el de participar en los procedimientos de consulta popular, sobre temas de trascendencia nacional o estatal, y por ende es obligación del Instituto el llevar a cabo estas consultas conforme a lo previsto en la propia Constitución federal, local y en las leyes de la materia.

122. Puesto que en el marco normativo en la materia se consideran como mecanismos de participación a través de los cuales la ciudadanía expresa su opinión, respecto de uno o varios temas de trascendencia.
123. Estos mecanismos tienen la virtud de **estimular la participación política de la ciudadanía más allá de las elecciones**, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameriten un pronunciamiento explícito de la ciudadanía que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado.
124. En esa vertiente, si la consulta popular constituye una forma de participación ciudadana, de la que goza la ciudadanía quintanarroense a fin de intervenir directamente en las decisiones públicas fundamentales, y el Instituto tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado; fomentar el ejercicio de los derechos político-electORALES de la ciudadanía, así como promover y difundir la educación cívica y la cultura democrática en el Estado, y ser garante de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, deviene inconcuso que cuenta con facultades a fin de materializar la consulta que le fue solicitada organizara.
125. Maxime que la autoridad administrativa electoral emitió un conjunto de acuerdos a fin de lograr su plena operatividad y efectividad, a través de los cuales definió las bases y directrices bajo las cuales se ajustaría el desarrollo de la consulta que le fue solicitada implementara, a fin de que la ciudadanía de los municipios de Benito



Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad pudiera ejercer su voto de manera libre y secreta, y expresara su opinión en torno a la continuación de la prestación del servicio concesionado de agua potable, alcantarillado y saneamiento que la empresa Aguakan ofrece en esos municipios.

126. De esta forma, cuando se trata de un mecanismo de democracia directa, como lo es la consulta popular, se debe garantizar el ejercicio del voto a toda la ciudadanía que se encuentre vinculado con la decisión, a fin de garantizar la universalidad del sufragio.
127. Pues es indudable que se enmarca como un Derecho Humano para la ciudadanía el contar con un mecanismo de Democracia Participativa, como complemento de la Democracia Representativa, este último, piedra angular del Estado Constitucional Mexicano.
128. Por lo que en el caso, se considera que de no llevarse a cabo la consulta se transgrediría el principio de acceso al sufragio, pues el tema de la consulta es una cuestión que interesa a todos los habitantes de los mencionados municipios.
129. Respecto a la manifestación donde la parte actora, dice que según su experiencia la fecha límite para recibir los recursos económicos por parte de la SEFIPLAN, era el veinte de abril pasado, en virtud de los tiempos legales exigidos en los procesos de adquisición, porque de no recibir a esa fecha los recursos, se haría nugatorio los derechos de los habitantes de los multicitados municipios, este Tribunal no comparte su dicho, máxime que la hoy actora presento hasta el pasado quince de abril, el presente medio de impugnación, obviando presentarlo ante la autoridad señalada como responsable.
130. Lo anterior, derivado de que como ya se ha razonado y ante la imposibilidad de la SEFIPLAN de otorgar recursos porque se ha justificado que no cuenta con ellos, es que se considera que el



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

Instituto si se encuentra en posibilidad de llevar a cabo la consulta popular.

131. Maxime que no puede justificar tal situación derivada de su experiencia, ya que es la primera vez que se llevará a cabo una consulta popular en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad.

## 6. Efectos de la sentencia

132. En consecuencia, de todo lo razonado en la presente sentencia respecto de lo **infundado** del agravio hecho valer por la actora, lo procedente es **confirmar** el acto impugnado, esto es, el oficio **SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021** y, en plenitud de jurisdicción, dejar sin efectos la resolución emitida en el acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**, por cuanto a las consideraciones de la existencia de una imposibilidad material para la realización de la consulta popular, en atención de la tutela efectiva del derecho humano a la participación ciudadana y el interés público.
133. Para ello, se **vincula** al Instituto prever las adecuaciones y gestiones necesarias que considere pertinentes para efectuar con la debida suficiencia la implementación material de las consultas populares.
134. De todo lo anterior, este Tribunal considera procedente dar vista al INE, así como a la Sala Superior y a la Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con esta sentencia, para los efectos a los que haya lugar.
135. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior a la aprobación de la presente sentencia y que esté relacionada con el trámite y sustanciación del juicio que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.



136. Por lo expuesto y fundado se,

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se **confirma** el acto impugnado.

**SEGUNDO.** Dese vista al Instituto Nacional Electoral así como a la Sala Superior y a la Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la presente sentencia.

**TERCERO.** Se **vincula** al Instituto para los efectos precisados en la presente sentencia.

**NOTIFIQUESE;** Por oficio, a la parte actora y a la autoridad responsable; y por estrados a los demás interesados en términos de lo que establecen los artículos 54, 55, 58, 59 y 61 de la Ley de Medios, publíquese de inmediato en la página oficial de Internet de este órgano jurisdiccional, en observancia a los artículos 1, 91 y 97 fracción II, inciso b, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, en sesión jurisdiccional no presencial, el Magistrado Presidente Víctor Venamir Vivas Vivas, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y el Magistrado Sergio Avilés Demeneghi, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe. Quienes, para su debida constancia, firmaron con posterioridad la presente sentencia.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS**



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE**

Las presentes firmas corresponden a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el expediente JEC/001/2021 de fecha 23 de abril de 2021.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

**VOTO PARTICULAR CONCURRENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA CLAUDIA CARRILLO GASCA, EN RELACIÓN CON EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES DEL CIUDADANO DENTRO DEL EXPEDIENTE JEC/001/2021.**

De manera respetuosa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16, fracción IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, me permito formular el presente voto particular concurrente, para exponer argumentos aclaratorios respecto de los plazos y términos que fueron considerados en la presente sentencia, sin disentir del sentido aprobado en la resolución.

El presente proyecto que se nos pone a consideración, ilustra la suerte que ha tenido el órgano administrativo, es decir el IEQROO, frente a otros órganos electorales que teniendo más habitantes y más cargos a renovar tienen menos presupuesto o proporcionalmente es menor al de nuestro estado.

Nos ponen como ejemplo al estado de Sinaloa que cuenta con 1,168,958 habitantes más que Quintana Roo.

Y su órgano electoral administrativo tiene un presupuesto que en comparación con Quintana Roo es menor por 123, 459, 846 millones de pesos.

Esto sin contar que en Sinaloa se renovara la gubernatura, 40 diputados de mayoría relativa y de representación proporcional y 18 ayuntamientos. Y en Quintana Roo, solo se renovara 11 ayuntamientos.

Así mismo se tiene otros ejemplos como Guerrero y Nayarit.

No cabe duda que estos órganos electorales saben eficientar sus gastos y le han apostado a la austeridad a más con la pandemia que se ha vivido a nivel mundial.

En cuanto al caso que se nos pone a consideración, es importante partir que de conformidad al artículo 49, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el Instituto Electoral de Quintana Roo presentó su proyecto de presupuesto de egresos ante la Legislatura el 20 de noviembre de 2020, para su inclusión en el presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021.

El 23 de noviembre de 2020, el IEQROO recibió 4 solicitudes para llevar a cabo consultas populares en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, el 06 de junio de 2021, día de la jornada electoral.

En fecha 04 de diciembre de 2020, el Consejo General del Instituto aprobó por mayoría de votos, en sesión extraordinaria los acuerdos IEQROO/CG-/A-049/2020, IEQROO/CG-/A-050/2020, IEQROO/CG-/A-



051/2020 y IEQROO/CG/A-052/2020, por medio de los cuales determinó la procedencia de las solicitudes de consulta popular en los municipios antes citados.

Siguiendo este orden de ideas, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, la Legislatura tiene hasta el 15 de diciembre del año que corresponda para aprobar las iniciativas de reformas fiscales y presupuestales en periodo ordinario, sin embargo, en caso de no llevarse a cabo dicha aprobación en la fecha antes señalada, tiene la facultad de convocar a los periodos extraordinarios necesarios para aprobar temas relevantes, como es el caso del presupuesto de egresos, teniendo como fecha máxima hasta el 31 de diciembre del año correspondiente.

El Instituto Electoral al ser un Organismo Constitucionalmente Autónomo, tiene la facultad de integrar su proyecto de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda, presentarlo y exponerlo ante la Legislatura Estatal para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, del año que corresponda.

Por lo que el Instituto Electoral tuvo la oportunidad de haber requerido una audiencia a la Legislatura Estatal para solicitarle y explicarle que considere una ampliación a su presupuesto del ejercicio fiscal 2021 presentado anteriormente, por el monto de \$21,080,712.00 (Veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100) para ejecutar la realización de las Consultas Populares, esto en razón, que como ya se señaló en fecha 4 de diciembre de 2020 dicho Instituto aprobó la procedencia de las solicitudes de consulta popular, presentadas por diversas ciudadanas y ciudadanos de los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos.

El Instituto Electoral fue omiso al no haber realizado las gestiones hacendarias suficientes en el momento oportuno, esto es, haber requerido a la Legislatura Estatal que considere una ampliación a su presupuesto del ejercicio fiscal 2021, por el monto de \$21,080,712.00 (Veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100) para ejecutar la realización de dichas Consultas.

Se argumenta lo anterior, en virtud que la Legislatura Estatal, hasta el 16 de diciembre de 2020, en periodo extraordinario aprobó el presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021, entonces, del 04 al 16 de diciembre de 2020, el Instituto Electoral tuvo tiempo suficiente para haber gestionado y/o solicitado a la Legislatura la ampliación presupuestal antes señalada, sin embargo, esto no sucedió, lo que sí sucedió fue que el Instituto actuó con total desinterés por el tema.

En razón, **que a partir del 19 de diciembre de 2020 al 04 de enero de 2021, el Instituto se fue de vacaciones**, dejando pasar valiosos días en los que pudo haber llevado a cabo las gestiones hacendarias necesarias para garantizar una ampliación a su presupuesto de egresos y con esto, estar en posibilidades de ejecutar las consultas populares.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

Aunado a lo anterior, el Instituto Electoral continuó con su descuido o inatención en la gestión de la multicitada ampliación presupuestal, pues, fue hasta el 08 de febrero de 2021, que el Consejo General aprobó mediante el Acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021, la ampliación presupuestal para ejecutar las consultas populares, por el monto de \$21,080,712.00 (Veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100), así mismo, autorizó a la Presidenta del Consejo General a fin de que realice las gestiones necesarias ante las autoridades hacendarias respectivas, para requerir la ampliación presupuestal aprobada.

De lo anterior, la titular del Instituto Electoral de Quintana Roo se limitó a enviar por correo electrónico el oficio PRE/0157/2021, dirigido a la Titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo, en el que hace de su conocimiento el Acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021 en cumplimiento a lo ordenado en el punto TERCERO del acuerdo antes citado.

Dicho oficio, de ninguna manera puede considerarse como una solicitud de ampliación presupuestal, ya que incluso como el instituto lo refiere, el acuerdo fue enviado mediante correo electrónico sin mayor formalidad, no cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 59 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2021, toda vez que en materia presupuestal y en específico de ampliaciones existe un procedimiento determinado.

Como se mencionó en el párrafo que antecede, toda adecuación presupuestal debe ser solicitada en los términos del artículo 59 del Decreto 078 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2021; y que para tal fin se faculta a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo para establecer el procedimiento.

Las solicitudes de Ampliación presupuestal deberán de ser presentadas por escrito a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo, acompañados de diversos anexos apegados a las clasificaciones de gasto que de conformidad con los artículos 41, 46, fracción II, inciso b) y fracción III, 61, fracción II, incisos a) y c) de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece como indispensables, además de los formatos programáticos en los que se plantean las metas, indicadores, beneficiarios y unidades responsables; así como la justificación y elementos que motivan la solicitud planteada.

Una vez que se reciben las solicitudes, se procede al análisis de disponibilidad presupuestal en apego a los artículos 8, 13 y 14, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios; artículo 35 de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo; y artículos 52 y 62 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2021, que a la letra establecen lo siguiente:

Resulta evidente el incumplimiento por parte del Instituto Electoral de Quintana Roo de solicitar la multicitada ampliación presupuestal de conformidad con la normativa antes citada; por lo tanto, el Instituto dejó de atender y cumplir con el mandato constitucional, teniendo como



consecuencia de su omisión la imposibilidad material de llevar a cabo las consultas populares en los municipios de Benito Juárez, solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos, el 06 de junio de 2021, día de la jornada electoral.

Lo anterior no quiere decir, que las consultas populares no se puedan llevar a cabo, en virtud, que es responsabilidad del Instituto Electoral de Quintana Roo la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales e instrumentar las formas de participación ciudadanas, por tanto, comparto que el Instituto Electoral, al ser un Órgano Autónomo, adecue su presupuesto asignado para liberar recursos que pueden ser destinados para ejecutar las multicitadas consultas populares, y con esto dé estricto cumplimiento con lo encomendado por la Constitución Federal y Estatal, así como las Leyes Electorales, con la finalidad de que garantice la implementación de dicho mecanismo de participación ciudadana, más aún el derecho humano de las y los ciudadanos de votar en las consultas populares.

Para ello, ampliando lo señalado en el punto 134 del presente proyecto, es necesario dejar más claro que se está vinculando al Instituto para que para realice una o más adecuaciones a su presupuesto previsto en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2021, a efecto de que ajuste la distribución de su presupuesto ya aprobado, con la finalidad de generar economías en sus egresos que en consecuencia le permitan liberar y asignar recursos económicos, humanos y financieros para ser destinados y garantizar la realización de la consulta popular, en atención de la tutela efectiva del derecho humano a la participación ciudadana y el interés público. Lo anterior deberá realizarse bajo las condiciones que para tal efecto se encuentran establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se deberá hacer del conocimiento de la SEFIPLAN para que ésta, con base en las adecuaciones que realice el Instituto Electoral de Quintana Roo a su presupuesto para llevar a cabo la consulta popular, efectúe los ajustes correspondientes en el ámbito de su competencia.

En el punto en que no coincido evidentemente es el marcado con el número 115, que señala que no es necesario que las boletas se impriman en un **papel seguridad**, ya que contrario a lo que se señala, considero que de no hacerse así, cabría la posibilidad de ser falsificados, lo que atentaría a la certeza de las consultas referidas.

Ante ello me permitiré emitir un **VOTO RAZONADO CONCURRENTE** sin disentir del sentido del proyecto.

**MAGISTRADA**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**