

**JUICIO ELECTORAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** EL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO

  
27-04-21  
19:45 pm  
Marisol Pital  
**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**  
OFICIALIA DE PARTES

**RESOLUCIÓN IMPUGNADA:** SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE JEC/001/2021 EN FECHA 23 DE ABRIL DE 2021

SE SOLICITA RECIBIR Y TRAMITAR ANTE LA SALA REGIONAL CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

**MTRO. VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS**  
**MAGISTRADO PRESIDENTE DEL**  
**TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO**  
**P R E S E N T E**

**Maestra Mayra San Román Carrillo Medina, Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo**, ejerciendo la representación legal del propio Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 140 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (en adelante ley local, personería que tengo debidamente reconocida por dicha autoridad jurisdiccional, por este medio de la manera más atenta, ante Usted con el debido respeto por este medio le solicito **RECIBIR y TRAMITAR**, ante la Sala Regional correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Xalapa, Veracruz, el **JUICIO ELECTORAL** que de forma adjunta se presenta, *en contra de la sentencia dictada en el expediente JEC/001/2021 por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en fecha veintitrés de abril de dos mil veintiuno.*

**PROTESTO LO NECESARIO EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, QUINTANA ROO, A LOS VEINTISIETE DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO.**

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



**JUICIO ELECTORAL  
URGENTE RESOLUCIÓN**

**ACTOR:**

INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO

**ASUNTO:**

JUICIO ELECTORAL EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE FECHA  
VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, EMITIDA POR  
EL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO

**DOCTOR ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA**  
**MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA REGIONAL XALAPA**  
**DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**  
**P R E S E N T E**

**Maestra Mayra San Román Carrillo Medina, Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo**, ejerciendo la representación legal del propio Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 140 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (en adelante ley local) y en cumplimiento de lo ordenado en el Acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**<sup>1</sup>, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones, así como toda clase de documentos, el predio ubicado en la avenida Calzada Veracruz número 121, Colonia Barrio Bravo, C.P. 77098, en esta Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, con números telefónicos 83 2 89 99 y 83 2 19 20; así como el correo electrónico **ieqroo.juridica@gmail.com** y autorizando para oírlas y recibirlas, conjunta o indistintamente, a los ciudadanos Licenciados,

; ante Usted con el debido respeto comparezco y expongo:

<sup>1</sup> Aprobado en sesión extraordinaria en fecha 15 de abril de 2021.

## ACTO IMPUGNADO

La sentencia definitiva con número **JEC/001/2021**, del Tribunal Electoral de Quintana Roo, 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 este Instituto Electoral de Quintana Roo señala la existencia de una imposibilidad material para realizar la consulta popular. Asimismo, vincula al Instituto Electoral de Quintana Roo a realizar los ajustes que considere pertinentes a fin de realizar las consultas populares solicitadas por diversos ciudadanos de los Municipios de **Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos**.

## AUTORIDAD RESPONSABLE

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, al emitir la sentencia de fecha veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

## PROCEDENCIA DE LA VÍA

Con fundamento en los artículos 2; 3; 8; 9; 12 numeral I, incisos a) y b), 17, 19, 22, 35 y 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se interpone el presente **JUICIO ELECTORAL**, en contra de la sentencia definitiva con número **JEC/001/2021**, del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Asimismo, para la interposición del presente recurso, se invoca lo referido en los **Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, que en la parte que interesa señalan lo siguiente:

*"...se estima conveniente que con este tipo de asuntos se integre un expediente que se denomine de manera genérica "juicio electoral" para conocer el planteamiento respectivo, el cual deberá tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la ley adjetiva electoral federal."*

Es por lo anterior, que resulta importante señalar a esa Sala Superior, los siguientes:

## HECHOS

I. Con fecha 21 de marzo de 2018, la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo (en adelante 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 Estado de Quintana Roo el 23 de marzo del año 2018.

II. El 23 de noviembre de 2020 se recibieron en el Instituto Electoral de Quintana Roo (en adelante el Instituto), escritos signados por los ciudadanos **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; **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?*

III. Con 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 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.

IV. El 08 de febrero de 2021, el máximo órgano de dirección del Instituto 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 de la implementación de consultas populares en la jornada electoral local ordinaria del 6 de junio del presente año; Acuerdo que a su vez, fue notificado vía correo electrónico a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo (en lo sucesivo autoridad hacendaria) con el oficio **PRE/157/2021**.

V. El 03 de marzo de 2021, mediante oficio **DA/329/2021** el Titular de la Dirección de Administración de este Instituto, envió un recordatorio a la autoridad hacendaria, en relación al Acuerdo y el oficio señalados en el Antecedente que precede, a efecto de darle continuidad a los trámites administrativos conducentes.

VI. El 08 de marzo del presente año, mediante oficio **DA/352/2021** el Titular de la Dirección de Administración de este 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 autoridad hacendaria, con la intención de reiterar la necesidad presupuestal que fuera aprobada por este Consejo General y que se utilizará para la implementación de las Consultas Populares en la Jornada Electoral del 06 de junio de 2021.

VII. El 09 de marzo de 2021, el Consejo General del Instituto 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.

VIII. El 12 de marzo del año que acontece, el Consejo General del Instituto aprobó por unanimidad de votos de las y los presentes, en sesión extraordinaria 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 6 de junio de 2021, en cada caso.

IX. El 19 de marzo del presente año, el Consejo General del Instituto aprobó por unanimidad de votos, en sesión ordinaria 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.

X. El 24 de marzo de 2021, el Consejo General del Instituto aprobó por unanimidad de votos, en sesión extraordinaria 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.

XI. El 26 de marzo de 2021, el Titular de la Dirección de Administración de este Instituto, mediante oficio **DA/420/2021** solicitó a la autoridad hacendaria, información sobre el avance de las gestiones realizadas por este Instituto para la autorización de la ampliación presupuestal con motivo de la implementación de las Consultas Populares.

XII. El 14 de abril de 2021, se recibió en la Oficialía Electoral y de Partes de este 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 autoridad hacendaria, mediante el cual se refiere al oficio **PRE/0157/2021** mediante el cual comunica a este Instituto que no existen las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes para dar viabilidad a la ampliación presupuestal solicitada por esta

autoridad. Asimismo, refiere que, el presupuesto de este órgano comicial ya tuvo un incremento significativo en relación con otros órganos autónomos, con motivo del proceso electoral y que si el Instituto se encuentra en las condiciones para realizar una adecuación de su presupuesto asignado para liberar recursos que puedan ser destinados para el desarrollo de la consulta popular, podrá gestionarse bajo las condiciones que para tal efecto se encuentran establecidas.

XIII. El 15 de abril de 2021, el Consejo General de este Instituto 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"*, mediante el cual, dicho órgano de máxima de dirección, autorizó a la suscrita en mi calidad de Consejera Presidenta y con la representación legal conferida, para acudir ante las instancias correspondientes para promover el medio impugnativo que corresponda.

## AGRAVIO

**VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD JURÍDICA AL NO GUARDAR RELACIÓN CON LA CAUSA PETENDI VIOLANDO EN PERJUICIO DE ESTE INSTITUTO EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LAS SENTENCIAS, EL PRINCIPIO DISPOSITIVO EN MATERIA PROCESAL ELECTORAL, EL PRINCIPIO NON REFORMATIO IN PEIUS Y LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL OPLE QUE REPRESENTO, ASÍ COMO LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 58, 60 y 61 DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 49 DE LA LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL.**

## CONCEPTO DE AGRAVIO

### 1. CONGRUENCIA

Se afirma lo anterior, en virtud que es de explorado derecho que el principio de congruencia establece que la sentencia debe dictarse en concordancia con la **causa petendi** y no contener resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

Para ello, es necesario señalar que la responsable<sup>2</sup> estableció en los consecutivos 25 y 26 de la causa de pedir, a saber:

<sup>2</sup> En adelante Autoridad responsable, responsable, Tribunal Electoral de Quintana Roo.

*"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."*

*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."*

De lo transcrito con claridad se desprende que, una vez determinada la pretensión y la causa de pedir, que lo fue, **la pretensión de obtener suficiencia presupuestal** para estar en posibilidad de materializar la consulta popular en los Municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos<sup>3</sup>, el actuar de la responsable, debió ser congruente y centrarse en analizar exclusivamente lo solicitado y determinar si me asistía la razón en obtener los recursos necesarios para realizar la consulta popular o no.

Sin embargo, la responsable perdió de vista lo anterior, y en los consecutivos 132 y 133 de la sentencia que se combate, estableció lo siguiente:

*"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*

<sup>3</sup> En adelante los Municipios

*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.”*

De lo transcrito, puede observarse que lo resuelto no guarda **congruencia**, la causa de pedir de este Instituto que fue fijada con claridad en la parte considerativa de la sentencia en los consecutivos **25 y 26**, supracitados; toda vez que dentro de los agravios hechos valer no está en obvio de razones, combatir un acuerdo propio, en el cual se vertieron las consideraciones relativas a la imposibilidad material de ejecutar la consulta popular, por la consabida insuficiencia presupuestal.

Asimismo, vinculó a este Instituto a realizar la consulta popular, realizando las adecuaciones presupuestales pertinentes, como forma de allegarse de los recursos necesarios para llevar a cabo la forma de participación ciudadana descrita, en la próxima jornada electoral del 6 de junio de este año.

Como puede observarse, la excitativa al órgano jurisdiccional local, corrió en perjuicio del propio Instituto, en su calidad de promovente, siendo contrario a lo establecido en el artículo 49 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que a la letra establece:

***“Artículo 49.- Las sentencias de fondo que recaigan en el recurso de apelación, tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar en su caso, el acto o resolución que se impugna. En los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense podrá tener, además, efectos restitutivos.”***

En efecto, el objeto de la sentencia debió ser determinar, previo análisis de las consideraciones de hecho y de derecho, si el acto impugnado en este caso, el oficio **PRE/157/2021**, debía confirmarse, modificarse o revocarse sin que ello pudiera irrogar perjuicio al accionante. En este caso al no ser materia de análisis, ni estar sujeto a revisión jurisdiccional la legalidad del Acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021 emitido por esta autoridad no existía fundamento jurídico para que el Tribunal responsable “en plenitud de jurisdicción” y de “oficio” estudiara la fundamentación y motivación del mismo.

Es claro que en los párrafos 76 y 77 de la sentencia impugnada antes transcritos, la autoridad responsable reconoce que en plenitud de jurisdicción por tratarse del derecho del voto, analizaría el Acuerdo multicitado.

En este sentido es necesario definir lo que la Sala Superior del TEPJF entiende por plenitud de jurisdicción. La tesis XIX/2003 establece:



**PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.-** La finalidad perseguida por el artículo 6o., apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer que la resolución de controversias debe hacerse con **plenitud** de jurisdicción, estriba en conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad **responsable en lo que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida.** Sin embargo, como ocurre en todos los casos donde opera la plena jurisdicción, de los que es prototipo el recurso de apelación de los juicios civiles y penales, existen deficiencias que atañen a partes sustanciales de la instrucción, que al ser declaradas inválidas obligan a decretar la reposición del procedimiento, algunas veces desde su origen. En estos casos, sí se tiene que ocurrir al reenvío, a fin de que el órgano competente integre y resuelva el procedimiento respectivo, sin que corresponda al revisor avocarse a la sustanciación del procedimiento. Conforme a lo anterior, la **plenitud** de jurisdicción respecto de actos administrativos electorales, debe operar, en principio, cuando las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada, **pero no cuando falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado, en razón de que en la mayoría de los casos, éstos son los que cuentan con los elementos y condiciones de mayor adecuación para realizarlos,** así como con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios que se deben emplear para su desempeño, a menos de que se trate de cuestiones materiales de realización relativamente accesible, por las actividades que comprenden y por el tiempo que se requiere para llevarlas a cabo, e inclusive en estos casos sólo se justifica la sustitución, cuando exista el apremio de los tiempos electorales, que haga indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado, y no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1182/2002. Armando Troncoso Camacho. 27 de febrero de 2003. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Andrés Carlos Vázquez Murillo.

Por lo tanto, me causa agravio que el Tribunal Electoral local, introduzca la figura de la plenitud de jurisdicción cuando el Acuerdo en ningún momento formaba parte de la controversia jurídica que planteamos ante dicha instancia jurisdiccional local. Ante ello, es totalmente ilegal la determinación de la responsable de analizar dicho Acuerdo, siendo como lo manifesté al principio incongruente la sentencia entre lo pedido y lo resuelto.

## 2. PRINCIPIO DISPOSITIVO EN MATERIA ELECTORAL

La Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo en sus artículos 11 y 26 establecen que la función jurisdiccional en materia electoral solo podrá actualizarse a instancia de parte, lo que implica que los jueces en la materia no podrán actualizar su tarea de oficio. Ello por ser el sistema procesal electoral de carácter dispositivo.



Por tal razón cuando el Tribunal responsable determina que de OFICIO determinará la legalidad del Acuerdo de esta autoridad multicitado, violenta los principios fundamentales del Derecho Procesal Electoral, creando una figura además de ilegal, arbitraria pues permitiría que los jueces en la materia pudieran someter subjetivamente a revisión cualquier acto electoral sin instancia de parte, lo que representaría una facultad inquisitiva prohibida por la misma Constitución Federal.

No obsta que el Tribunal cite a la Corte Europea de Derechos Humanos para resaltar la importancia del derecho al voto de la ciudadanía, pues es indudable que este es el núcleo fundamental o sustantivo del derecho y la normativa electoral, sin embargo, dicha cita no explica ni mucho menos justifica el porqué de oficio deban actuar las autoridades jurisdiccionales electorales.

Sirve de apoyo lo señalado por la Dra. Macarita Elizondo respecto a las Garantías Procesales Constitucionales Electorales en el sentido que una de ellas es:

*"El proceso se inicia a instancia de parte. El juzgado en materia electoral, aún frente a una ley, acto o resolución flagrantemente inconstitucional nunca podrá oficiosamente pronunciarse en consecuencia. Para que se inicie la labor jurisdiccional forzosamente debe haber el ejercicio de la correspondiente acción, a cargo de los sujetos legitimados por la misma constitución y las leyes secundarias aplicables."*

4

### 3. PRINCIPIO NON REFORMATIO IN PEIUS (PROHIBICIÓN DE MODIFICACIÓN EN PERJUICIO)

Aunque este principio opera principalmente en materia penal y se encuentra contenido en el artículo 462 del Código Nacional de Procedimientos Penales, mutatis mutandis es aplicable a la materia electoral.

En ese contexto, resulta pertinente citar por identidad de criterio, el contenido del siguiente artículo:

***"Artículo 462<sup>5</sup>. Prohibición de modificación en perjuicio***

*Cuando el recurso ha sido interpuesto sólo por el imputado o su Defensor, no podrá modificarse la resolución recurrida en perjuicio del imputado"*

Si bien la sentencia al confirmar, modificar o revocar el acto impugnado puede irrogar perjuicio al accionante por resultar desfavorable a los intereses del justiciable, en este caso el perjuicio que me irroga la sentencia es que se confirma la negativa de la autoridad competente de otorgarme el recurso para la realización de la consulta popular, lo que es congruente con la controversia que se sometió a

<sup>4</sup> Elizondo Gasperín, Macarita, *Temas Selectos del Derecho Electoral*, Instituto Electoral de Chihuahua, México 2005. Pg. 298.

<sup>5</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales

conocimiento del tribunal. Sin embargo, la autoridad no puede ir más allá del planteamiento jurídico que se le hizo, modificando en mi perjuicio la controversia jurídica, empeorando mi status jurídico, pues me “vincula” a realizar una serie de modificaciones y adecuaciones a mi presupuesto anual y a tomar determinaciones administrativas distintas a las que ya ha acordado este Instituto Electoral.

Para que fuera legal la sentencia del Tribunal la normatividad en la materia establece que el Acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021** emitido por esta autoridad debió de ser impugnado en tiempo y forma y solamente de esa manera podía estudiar y resolver acerca de su legalidad.

Actuar como lo hizo el Tribunal Local de manera oficiosa, violenta el principio mencionado.

#### **4. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 116 FRACCIÓN IV INCISO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La autoridad responsable al emitir la resolución impugnada, además de haber variado la litis, viola lo dispuesto en la Constitución Federal en específico en los artículos 41 Base V, fracción V, Apartado A y Apartado C, así como 116 fracción IV inciso C referente al modelo de federalismo electoral que gozamos y a la autonomía de los organismos públicos locales electorales. Dicha porción normativa establece lo siguiente:

**“Artículo 41. [...]**

*Base V,*

*V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.*

***Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.*

*[...]*

***Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:*

- 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*

2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

Artículo 116.

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

c. Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, **gozan de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones**, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

....

Derivado de la disposición constitucional, la ley secundaria en materia electoral, en este caso la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 98, párrafo 1, que los organismos públicos locales electorales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

De acuerdo a lo anterior, la organización de las elecciones y mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas es una función que realizan los organismos públicos electorales locales en cuyo ejercicio de la función regirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Para su conformación, se prevé que tales organismos públicos electorales estatales cuenten con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, quienes serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, una vez que acrediten su idoneidad para el desempeño de esa función.

Por tanto, para el ejercicio de la función electoral, el propio artículo 116 Constitucional, prevé que las autoridades estatales que tienen a su cargo la organización de las elecciones gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En este sentido, uno de los principales requisitos para hacer efectiva la independencia de la función electoral, es la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos electorales, como un principio fundamental, de tal forma que la obtención y ejercicio de los recursos no debe sujetarse a las limitaciones de otros poderes, sino únicamente a los mecanismos que el propio marco normativo establece.

Si bien este argumento atañe al fondo del asunto y que por lo tanto debería de tomarse como un agravio AD CAUTELAM en contra de la confirmación del acto impugnado hecha por el Tribunal responsable, sin embargo, es necesario precisarlo en este momento.

Este criterio lo ha sostenido la Sala Superior de este TEPJF en la sentencia **SUP-JE-108/2016 y recientemente el SUP-JE-0041-2021** del cual se resalta lo siguiente:

*“De esta manera, en primer lugar, es posible afirmar que el Instituto local goza de autonomía en el ejercicio de su presupuesto; es decir, éste puede determinar libremente la forma en que habrá de ejercerlo, sin injerencia de algún otro ente público. Sin embargo, el ejercicio presupuestal no es arbitrario, puesto que debe atenderse a las funciones constitucionales y legales que le son encomendadas.*

*Al respecto, dentro de los procesos electorales locales se llevan a cabo diversas actividades tendentes a permitir al ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, así como la elección de las personas que habrán de desempeñar cargos públicos<sup>6</sup>.*

<sup>6</sup> La Constitución federal en su artículo 41, fracción V, apartado C, precisa que, En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; 7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; 8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior; 9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.

*Así, la función primordial del organismo público local es la organización de las elecciones en su ámbito territorial, a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, además de velar porque se cumplan los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, seguridad jurídica y equidad en los procesos electorales.*

*Por ello, el Instituto local del estado de Nayarit es un órgano constitucionalmente autónomo, que tienen reconocida y asegurada su autonomía organizativa, funcional y presupuestal, para cumplir con los fines que en términos constitucionales y legales se le encomendaron.*

*Por otra parte, debe tenerse presente lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>7</sup>, respecto a los órganos constitucionales autónomos<sup>8</sup>, en el sentido de que, en un sistema de pesos y contrapesos, los órganos constitucionalmente autónomos coadyuvan al equilibrio constitucional<sup>9</sup>. Siendo la especialización en sus funciones lo que justifica la necesidad de su creación y constituye el motivo por el cual deben garantizarse su independencia y autonomía.*

*Con base en ello, la configuración y autonomía de estos órganos se establecieron en los textos constitucionales. Dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía frente a los otros poderes del Estado.*

*De esta manera, la Suprema Corte ha establecido las siguientes características esenciales de los órganos constitucionales autónomos:*

- *Necesariamente deben estar previstos en la Constitución federal.*
- *Tienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.*
- ***Para el desempeño de sus funciones, tiene que contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y***
- *Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*

que prevea la legislación local; 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y 11. Las que determine la ley.

<sup>7</sup> En adelante Suprema Corte.

<sup>8</sup> Ver jurisprudencia 20/2007, del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

<sup>9</sup> La SCJN reconoce que, los órganos autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.



Además, la autonomía de los órganos de la naturaleza jurídica de los Institutos locales se manifiesta en términos de la siguiente tipología:<sup>10</sup>

- **Técnica:** es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.
- **Orgánica administrativa:** que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder u entidad. Se trata de independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a subordinación. Establecen parámetros de organización interna.
- **Financiera-presupuestaria:** gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto.
- **Normativa:** Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
- **De funcionamiento:** es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad para realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
- **Plena:** que implica una autonomía total, es decir, una autentica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

En este contexto, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo. De lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución federal<sup>11</sup>.

Además, tal autonomía tiene implícita la capacidad para establecer la forma en que distribuirán el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que algún poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones.

<sup>10</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 29. Año 2010, p. 258.

<sup>11</sup> Ver tesis aislada CLXVI/2017, de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓ

*La autonomía incide en el ámbito de libertad que el Instituto local, constitucional y legal, tiene reconocida para ejecutar su presupuesto, con la finalidad de cumplir el objeto para el que fue creado y ejercer sus facultades y objetivos con apego a las normas que la regulan<sup>12</sup>.*

*Ahora bien, esta Sala Superior ha sido garante de la autonomía de funcionamiento de los organismos públicos autónomos como pilar fundamental del sistema electoral mexicano, así como de la materialización de la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores de la función electoral.*

*Lo anterior, representa un freno a cualquier presión de agentes o poderes que pongan en riesgo, a través de cualquier medio, la operación fáctica del órgano, y en consecuencia el cumplimiento de sus funciones específicas.*

*Asimismo, la normativa presupuestaria establece el marco del ejercicio de la autonomía de los órganos autónomos, pues su autonomía financiera-presupuestaria por un lado debe respetarse por los Poderes y, por otro, no es arbitraria, sino que el manejo y aplicación de los recursos económicos se rige por principios, controles de comprobación y disciplina en su ejercicio<sup>13</sup>.*

*En suma, la Sala Superior reconoce<sup>14</sup> la autonomía de los organismos públicos locales —que en conjunto con los tribunales electorales locales—, son un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, al permitir salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales locales; cuando se aduzca la existencia de actos u omisiones de poderes públicos u otros organismos estatales que pudieran implicar un grado de intromisión ilegal en su autonomía, en posible merma generalizada de su naturaleza jurídica y óptimo funcionamiento<sup>15</sup>.”*

De lo transcrito previamente se resume en lo siguiente:

- Los Organismos Públicos Electorales Locales, como el IEQROO, gozan de autonomía en el ejercicio de su presupuesto; es decir, éste puede determinar libremente la forma en que habrá de ejercerlo, **sin injerencia de algún otro ente público.**
- La SCJN ha establecido que **para el desempeño de sus funciones, los OPLES tienen que contar con autonomía e independencia funcional y financiera.**

<sup>12</sup> Similares consideraciones se reconocen en la sentencia SUP-REC-114/2018.

<sup>13</sup> Ver sentencia SUP-JE-106/2016.

<sup>14</sup> En términos de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; y 99, 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal; 98, párrafos 1, y 2, 105, primer y segundo párrafo, de la LEGIPE, 184 de la Ley Orgánica.

<sup>15</sup> Cabe citar como precedentes las sentencias dictadas por esta Sala Superior en los expedientes identificados con las claves SUP-JE-083/2016 y SUP-JE-110/2016 y acumulados.

- Que la autonomía **Financiera-presupuestaria** **significa que los OPLES** gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto.

En el caso concreto, la autoridad responsable viola la autonomía financiera-presupuestaria con la que goza este Instituto Electoral de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normativa secundaria federal, local y los propios criterios del TEPJF y de la SCJN en perjuicio del Instituto.

Ello lo hace a través de la vinculación que hace la responsable para que este Instituto lleve a cabo las consultas populares realizando ajustes al presupuesto del ejercicio fiscal de este año, siendo una injerencia directa del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo en la determinación en la que habrá ejercer el presupuesto institucional.

Esto a todas luces es una violación directa al artículo 116 constitucional referido, pues implica una merma a la autonomía financiera-presupuestaria con la que gozan todos los Organismos Públicos Locales Electorales y que garantizan el funcionamiento y la independencia de los mismos.

Siendo la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos electorales un principio fundamental de la función electoral, su violación por parte del Tribunal Electoral de Quintana Roo causa un agravio directo al Instituto Electoral de Quintana Roo, pues busca tener injerencia en las decisiones respecto al presupuesto anual de este instituto.

La autoridad responsable hace esta violación a lo largo de toda la sentencia impugnada y específica a partir del párrafo 110 en adelante, donde señala:

*"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 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."*

Asimismo, los efectos de la sentencia son violatorios a dicho principio constitucional pues establece en su párrafo 133 que:

*"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.**"*

De lo anterior, se considera que la resolución impugnada además de haber variado la litis en perjuicio al Instituto, viola el principio de autonomía financiera-presupuestaria establecido en la Constitución Federal, pues vincula a la autoridad que realice modificaciones y ajustes al PBR asignado a este instituto para el ejercicio 2021, siendo facultad exclusiva del Instituto. Por lo anterior, se solicita a esta autoridad jurisdiccional federal, que revoque la sentencia impugnada con el objeto de salvaguardar la autonomía presupuestal del Instituto Electoral Local y no permitir que un ente distinto tenga injerencia en el presupuesto institucional, limitando de manera inconstitucional, el ejercicio de los recursos por otro órgano público como lo es el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

En concreto, como lo ha establecido la Sala Superior en el criterio antes transcrito sobre la plenitud jurisdicción en la Tesis relevante XIX/2003

“Conforme a lo anterior, la **plenitud** de jurisdicción respecto de actos administrativos electorales, debe operar, en principio, cuando las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada, **pero no cuando falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado, en razón de que en la mayoría de los casos, éstos son los que cuentan con los elementos y condiciones de mayor adecuación para realizarlos**, así como con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios que se deben emplear para su desempeño...”

En el presente caso, la autoridad responsable en plenitud de jurisdicción resolvió sobre modificaciones presupuestales que debía de hacer el Instituto, otorgándose facultades que solo le corresponden a este órgano administrativo electoral local y no al Tribunal responsable. Por lo que la sentencia impugnada debe de ser revocada.

### **AGRAVIOS AD CAUTELAM**

A mayor abundamiento y AD Cautelam y en el caso de que esta autoridad jurisdiccional federal, determinara que le asiste la razón al Tribunal responsable de la vinculación que realiza a esta autoridad, me permito expresar los siguientes agravios que causa la sentencia impugnada.

Porque si bien es cierto la autoridad hacendaria expuso ante la responsable las razones por la que no tiene forma de allegarse de los recursos solicitados por este Instituto, dicha insuficiencia no debió de causar perjuicio a los intereses propios, sin perder de vista que se trata de la ejecución material de una consulta popular como derecho constitucional y legal de los intereses de los habitantes de cuatro municipios del Estado de Quintana Roo, relativo al derecho fundamental del servicio de agua potable.



Luego entonces, más allá que la responsable haga propias las consideraciones de la autoridad hacendaria en cuanto a que no tiene forma de obtener los recursos solicitados por este Instituto, también debió considerar la insuficiencia presupuestal hecha valer por este órgano comicial.

Abundando en lo anterior, la responsable considero válidas las razones de la autoridad hacendaria estatal para sostener la imposibilidad en primer lugar de allegarse de los recursos y en segundo lugar de proporcionárselos a este Instituto para la realización de las multicitadas consultas populares, soslayando el hecho que por disposición constitucional y legal, la realización de las consultas populares o cualquier otra forma de participación ciudadana es una responsabilidad compartida entre el Poder Ejecutivo estatal y este Instituto, tal y como se desprende de los siguientes artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo:

*“Artículo 58. Cuando haya lugar a un proceso de referéndum, plebiscito o consulta popular el titular del Poder Ejecutivo realizará las transferencias presupuestales necesarias para su ejecución, al Instituto y promoverá las reformas que correspondan al Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo del ejercicio fiscal que se trate.*

(...)

**Artículo 61.** Al Consejo General del Instituto le corresponde:

**I. Aprobar el modelo de las boletas;**

**II. Aprobar los formatos y demás documentación necesaria, y**

**III. Aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo del referéndum, plebiscito o consulta popular.”**

De los preceptos legales citados, con claridad se colige, que corresponde al Poder Ejecutivo proporcionar los recursos y a este Instituto, la preparación y ejecución de las formas de participación ciudadana establecidas en la ley de la materia, sin embargo, es resaltable el hecho, que la obligación de realizar los ajustes o reformas presupuestales es del Poder Ejecutivo no de este Instituto, como en el caso concreto razonó la responsable, en los consecutivos 118 y 119 del apartado de **CONCLUSIONES** de la sentencia que se recurre, a saber:

*“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.*

De los párrafos transcritos, puede evidenciarse el hecho que la responsable impuso como obligación exclusiva de este Instituto, realizar los ajustes presupuestales para estar en condición de realizar la consulta popular, y no así, la que en derecho corresponde, es decir, la obligación del Ejecutivo de proveer los recursos económicos, para ello por obligación legal de ese poder no de este Instituto que, por ministerio de Ley, no puede ejercer los recursos asignados en rubros diferentes sin incurrir en responsabilidades administrativas.

En el sentido que se razona, la responsable atentó **contra el principio de congruencia**, entre la causa de pedir y lo resuelto, toda vez que al momento de revocar el acuerdo de este Instituto **IEQROO/CG/A-129/2021<sup>16</sup>**, aparenta que la causa de litis estaba relacionada con el contenido de dicho acuerdo y no con la negativa de la autoridad hacendaria, en cuanto al otorgamiento de los recursos solicitados por este Instituto para llevar a cabo las consultas populares en los Municipios ya referidos, siendo que la causal de pedir, es precisamente la negativa en comento.

Luego entonces, la vinculación que hace la responsable para que este Instituto lleve a cabo las consultas populares realizando ajustes al presupuesto del ejercicio fiscal de este año, excede sus facultades, pues varía la litis planteada por mi representada y con ello lo que establece el artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana de este Estado, puesto que es el Poder Ejecutivo quien debe proveer los recursos necesarios para tal propósito y no esta autoridad.

Por lo tanto, la negativa del Poder Ejecutivo para proporcionar los recursos financieros a este Instituto, es lo que instó a controvertir dicha negativa ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, como ya se señaló, la litis se construyó entonces a determinar la legalidad de la respuesta de la autoridad hacendaria contenida en el oficio PRE/157/2021 en relación de la obligación impuesta por el supracitado artículo 58 de la Ley de Participación.

Es por lo anterior, que resulta importante mencionar que, la responsable tuvo conocimiento de la negativa del Poder Ejecutivo para otorgar los recursos económicos a este Instituto a través del Juicio Electoral y por otro lado las razones y fundamentos expuestos por la autoridad hacendaria local a través del informe respectivo. Por lo tanto el motivo a dilucidar, la materia de controversia a decidir era si la imposibilidad de otorgar recursos de la autoridad hacendaria local era legal o no, eso y únicamente debió resolver el Tribunal responsable, sin que le fuera dable analizar la legalidad del

<sup>16</sup> Por medio del cual se establece la imposibilidad material del Instituto Electoral de Quintana Roo, para llevar a cabo la consulta popular en los Municipios de Solidaridad, Isla Mujeres, Tulum y Puerto Morelos; todos del Estado de Quintana Roo.

Acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021 violentando como ya se mencionó, el principio dispositivo a que he hecho referencia y el principio NON REFORMATIO IN PEIUS.

Si este Instituto estableció la imposibilidad material para llevar a cabo la realización de las consultas populares en el Acuerdo revocado y por otro lado la imposibilidad de la referida autoridad hacendaria para allegarse de los recursos y trasladarlos a este Instituto, lo conveniente era mantener el estado de las cosas, es decir, la imposibilidad manifestada por este Instituto y la propia de la autoridad hacendaria, procurando no causar un perjuicio mayor al justiciable del que se reclama.

En ese tenor, al momento que la responsable revocó el Acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**, perdió de vista el contenido del siguiente artículo de la Ley de Participación ciudadana de este Estado que a la literalidad establece:

***“Artículo 60.** El Consejo General del Instituto, podrá ampliar los plazos y términos establecidos en esta Ley, cuando exista imposibilidad material para realizar las actividades o actos previstos para el proceso de referéndum, plebiscito o consulta popular.*

*El acuerdo del Consejo General del Instituto que determine ampliación a los plazos y términos de los procesos mencionados, al día siguiente de su autorización será publicado en la página web y redes sociales del Instituto, así como en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.”*

De lo que se sigue, es enfatizar el hecho que este órgano comicial, sí puede declarar la imposibilidad material para realizar las consultas populares ya comentadas, y consecuentemente, ampliar los plazos y términos establecidos en la Ley, siendo que bajo ese supuesto, no se causa perjuicio a los derechos de los ciudadanos de los Municipios en los cuales se realizaría la consulta popular, toda vez que el instrumento jurídico revocado, no establece negativa alguna de este Instituto para materializar tales actos, sino que señala la imposibilidad material para llevar a cabo las consultas populares, ante la falta de asignación de los recursos económicos por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, soslayando la disposición que se comenta, el Tribunal local, impuso como obligación exclusiva de este Instituto, la ejecución o materialización de las consultas populares, realizando ajustes al presupuesto ya otorgado para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, excluyendo de esa forma, la obligación solidaria del Poder Ejecutivo en cuanto a la realización de las formas de participación ciudadana que establece la ley respectiva.

Tan es así, que en los párrafos 85 y 86 de la sentencia que se impugna, se señala:

*“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 desolver 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.*

Como se ve de lo transcrito, la responsable erróneamente considera que no existe imposibilidad material para ejecutar las consultas populares, en virtud de que, el artículo 59 de la Ley de Participación ciudadana del Estado, autoriza o faculta a este Instituto a celebrar Convenios de colaboración con autoridades estatales, municipales o federales, e incluso considera tal hecho como una omisión de este órgano comicial, sin embargo, ante tal argumento interpretado a modo para sustentar su resolución, la responsable excluyó de su propio análisis que dichos convenios no son referentes ni tendientes a la obtención de recursos económicos, sino que los convenios que pueden establecerse es por mencionar algunos, en apoyo de logística, en materia de seguridad pública, capacitación, uso de inmuebles para instalación de casillas, entre otros, pero ello, no impacta en la cantidad de recursos económicos necesarios para su ejecución, por lo tanto, dicho argumento de la responsable no solo es arbitrario sino tendencioso para el caso que tuvo a consideración, **dando como hechos verdaderos sus propias afirmaciones.**

En relación a lo anterior, es considerable el hecho de que la responsable realiza un análisis en cuanto a la legalidad del acuerdo revocado, cuando se ha manifestado de manera reiterada en este escrito, ello no fue materia de la litis.

Consecuentemente, ante la afirmación de la responsable de que la autoridad hacendaria no se encuentra en condiciones de proporcionar los recursos a este Instituto, lo justo y legal era, no revocar el multicitado Acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**, que se reitera, ya que no formaba parte de la litis, confirmando el acto reclamando, es decir la negativa u omisión en cuando otorgar los recursos

económicos y por consiguiente la declarada imposibilidad material de este Instituto, en cuanto a la ejecución de las consultas populares ampliamente comentadas en este documento.

Lo anteriormente expuesto, se sustenta, en la parte aplicable, en las Jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siguientes:

***“Jurisprudencia 22/2010***

**SENTENCIA INCONGRUENTE. SE ACTUALIZA CUANDO SE DESECHA LA DEMANDA Y A SU VEZ, AD CAUTELAM, SE ANALIZAN LAS CUESTIONES DE FONDO.**- El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda decisión de los órganos de impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia de la resolución y la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente; por ello, si se determina la improcedencia del medio de impugnación y se desecha una demanda, no debe abordarse el estudio del fondo de la litis planteada, pues lo contrario, aun cuando se haga ad cautelam, atenta contra el mencionado principio de congruencia.”

***“Jurisprudencia 28/2009***

**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**- El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.”

Asimismo, causa agravio la determinación de la autoridad responsable, mediante la cual establece que este Instituto fue omiso en plantear la necesidad presupuestales desde el mes de diciembre del año dos mil veinte, argumentando que este órgano electoral realizó adecuaciones a su presupuesto con fecha veintidós de diciembre del dos mil veinte, por lo cual, según su juicio, el Instituto se encontraba en posibilidad para prever los requerimientos financieros para llevar a cabo las consultas populares, situación que resulta inverosímil, en razón de que, tal y como lo reconoce la propia responsable en su párrafo identificado con el número 100, en donde literalmente señala que:



*"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."*

En efecto, lo cierto es que con fecha nueve de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto 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.

Por lo que, resulta evidente que no fue hasta la referida fecha que se tuvo plena certeza respecto a qué consultas populares resultaron procedentes, no obstante, se tiene que con fecha ocho de febrero sí se realizó la solicitud de ampliación del presupuesto, precisamente previendo con antelación los requerimientos financieros que implicaba la ejecución de dichas consultas populares.

No menos importante resulta el hecho de que **la contestación a dicha solicitud de ampliación se efectuó con fecha catorce de abril del presente año**, motivo por el cual, resultan infundadas las afirmaciones hechas por la responsable, en las que señala que esta autoridad comicial tenía la "obligación" de realizar diversas acciones a fin de adecuar su presupuesto y celebrar convenios de colaboración con distintas autoridades a fin de garantizar la realización de las consultas populares, sin embargo, en ninguna parte de la sentencia combatida se establece que el Instituto tuvo conocimiento de la negativa de la autoridad financiera hasta la fecha antes referida, razón por la cual se estima contrario a derecho, establecer que existe la responsabilidad de esta autoridad de no haber previsto acciones tendientes a garantizar dichas consultas, pues se insiste, no fue hasta el día catorce de abril del año en curso que se tuvo conocimiento de la negativa por parte de la autoridad competente.

Es dable sostener que la responsable pretende establecer una "omisión sistemática" a partir del señalamiento de no haber efectuado acciones como convenios de colaboración, en uso de las atribuciones legales y constitucionales de esta autoridad comicial, sin embargo el mismo resulta infundado, ya que, si bien esta autoridad tiene la facultad de realizar dichos convenios, se insiste, que la materia de éstos no puede ser para la obtención de recursos, aunado a que, como bien lo señala la propia responsable, dichos mecanismos son atribución potestativa de este órgano electoral, por lo que la falta de su ejecución no puede ser tomado como una omisión ya que no están previstas como una obligación.



Por lo anteriormente referido, es de precisarse que el Instituto, en ejercicio de sus funciones como ente responsable de la organización de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado, ha realizado todas las etapas necesarias para salvaguardar el derecho de la ciudadanía como lo es el desahogo de las solicitudes de consulta popular de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, correspondientes a su viabilidad de forma y su desahogo de fondo, así como el cumplimiento de los requisitos de validez correspondientes a la representatividad ciudadana en los municipios mencionados.

Asimismo, desde la recepción de las solicitudes de consulta popular que nos ocupa, se entabló comunicación con el Instituto Nacional Electoral, a fin de establecer los canales colaborativos correspondientes, como fue el caso del Convenio específico de apoyo y colaboración en materia registral, celebrado con dicha autoridad nacional con el fin de documentar las bases de coordinación para la verificación del apoyo ciudadano para la consulta popular, prevista en el Título Segundo, Capítulo Segundo, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Mismo que se firmó electrónicamente, de conformidad con los artículos 10, 12 y 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

Por otro lado, la autoridad responsable hace consideraciones con base en comparaciones subjetivas de los presupuestos de otros organismos electorales y del mismo en relación a procesos electorales anteriores, a fin de justificar sus determinaciones, argumentando, sin bases fácticas ni jurídicas, que otros estados realizan una utilización más eficiente de los recursos, para luego establecer, a manera de propuestas y con total desconocimiento de las implicaciones que representan las mismas, sugerencias de modificaciones a la utilización del presupuesto asignado a esta autoridad, relacionadas con la supresión de las medidas de seguridad en la producción del papel y en la impresión de las boletas de consulta popular, aunado a que con ello se constituye una evidente vulneración a la autonomía constitucional de este órgano electoral, toda vez que por mandato constitucional, es este Instituto el que tiene a su cargo la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales y de todas las formas de participación ciudadana.

En efecto, la responsable resta el valor a las medidas de seguridad necesarias que deben contener las boletas para las consultas populares, en similitud de condiciones a los modelos aprobados por el Instituto Nacional Electoral y por este Instituto, conforme lo establecido en el Reglamento de Elecciones y sus anexos respectivos, en cuanto a las medidas de seguridad que debe contener en atención al principio de certeza que debe privilegiarse en cualquier proceso comicial. Asimismo, contrario a lo que sostiene la responsable, el recurso no solo va orientado a la impresión de las boletas, sino que abarca los gastos de material electoral, operación y logística, así como los cuadernillos para capacitación de los funcionarios de Mesa Directiva de Casilla en términos de lo que establece el artículo 64 de la Ley de participación ciudadana.

Cabe hacer mención que en el párrafo 112, alude la responsable a la posibilidad de reducción de costos en la impresión de boletas de consulta popular, aduciendo no solamente la supresión de las medidas de seguridad, sino a la posibilidad de utilizar como insumo para la producción de boletas de consulta popular la estadística electoral de participación ciudadana de las elecciones realizadas en el 2018 y 2019, situación contraria a lo establecido en la ley de participación ciudadana que en su artículo 64 a la letra dice:

*"64. Las presidencias de los Consejos distritales o municipales entregarán a cada presidencia de mesa directiva de casilla, en los plazos que establece la LIPEQROO y contra el recibo detallado correspondiente:*

***I. Las boletas, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección;***

*..."*

Estableciendo la Ley de Participación como parámetro para la producción de boletas de consulta popular la lista nominal de electores, dando certeza a la posibilidad de sufragio de todos y cada uno de las y los ciudadanos que deseen ejercer su derecho a votar.

En ese sentido, cabe mencionar que, tal y como quedó establecido en el antecedente IX del presente medio de impugnación, con fechas diecinueve y veinticuatro de marzo del año en curso, el Consejo General aprobó los diseños de los materiales y la documentación para la Consulta Popular, para el Proceso Electoral Local 2020-2021.

Por tal motivo, los gastos de operación, de contratación del personal y los relativos a la adquisición de documentación y material electoral sólo pueden ser establecidos por el órgano competente, es decir, ésta autoridad comicial a través de su máximo órgano de dirección, con base en las proyecciones que contemplan los resultados y experiencias derivadas de procesos electorales anteriores, así como lo establecido en los ordenamientos legales aplicables, sin dejar de observar, que el anteproyecto de egresos del ejercicio fiscal de que se trate es sometido a consideración de la autoridad hacendaria local, para su debida revisión y aprobación.

Por lo anterior, resulta injustificado el argumento vertido por la responsable, relativo a que este Instituto electoral carece de experiencia en la implementación de las referidas consultas populares, al señalar lo siguiente:

*"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."*

De lo transcrito, se hace evidente que la responsable no consideró que la consulta popular es de hecho un acto o proceso comicial, en virtud de que cómo se ha narrado requiere la misma preparación que un proceso electoral para elegir cargos de elección popular, consecuentemente, esta autoridad comicial sí dispone de la experiencia necesaria, para determinar los requerimientos, humanos, financieros y materiales que requiere una consulta popular, no obstante sea la primera vez que se realiza una consulta popular en el Estado de Quintana Roo.

Por otro lado, la autoridad responsable pretende establecer una responsabilidad a este Instituto, respecto a que la notificación del Acuerdo **IEQROO/CG/A-052/2021** mediante el cual se determinó solicitar la ampliación del presupuesto del Instituto, no se realizó a través de un medio idóneo, al respecto dicho argumento resulta inoperante, en razón de que, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la notificación si resultó eficaz, toda vez que la autoridad responsable sí dio contestación a la citada solicitud, convalidando la supuesta indebida notificación que alega la autoridad responsable, siendo que, si bien esta notificación se efectuó por medio de correo electrónico, ello atiende precisamente a las circunstancias que se derivan de la actual contingencia sanitaria, a causa del virus COVID-19. Situación, que de igual forma causa agravio a este Instituto, toda vez que dicho argumento no forma parte de las manifestaciones vertidas por la autoridad hacendaria, por lo cual se hace evidente un actuar tendencioso de ese honorable Tribunal local, violando en mi perjuicio el principio de mínima intervención, al emitir su resolución basándose en consideraciones de hecho y derecho que no fueran hechos valer por las partes.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable determina que es responsabilidad de este Instituto la imposibilidad material para llevar a cabo las consultas populares, para la cual motiva y justifica dicha determinación en una supuesta omisión sistemática de efectuar acciones tendentes a garantizar la realización de las consultas populares y en razón de que tiene por acreditada la imposibilidad de la autoridad hacendaria estatal de proporcionar los recursos con el mero dicho de quien la representa.

Al respecto, resulta evidente que, la responsable no realizó un análisis exhaustivo respecto de lo manifestado y probado por este órgano comicial, que también hizo de su conocimiento que se encontraba imposibilitado para realizar dichas acciones, mismas que son precisamente la causa de pedir del medio de impugnación que da origen a la presente, **vulnerando el principio de exhaustividad** al que están obligadas las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Lo anterior encuentra sustento en el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la siguiente Jurisprudencia:

***"Jurisprudencia 43/2002***

**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.-** Las autoridades electorales, tanto administrativas como

*jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

En el mismo sentido, causa agravio a este Instituto la **falta de exhaustividad** en el análisis de las circunstancias del caso particular que se plantea, así como, la incorrecta interpretación que hace la autoridad responsable a las disposiciones citadas por la autoridad hacendaria, en sus párrafos 30 al 50 de la sentencia que se combate.

En efecto, la autoridad responsable asume, con base en las manifestaciones de la autoridad hacendaria, que esta se encuentra en un estado de insuficiencia presupuestal, lo que deriva en una imposibilidad económica (párrafo 36 de la sentencia) sin embargo, de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte que las palabras textuales referidas por la autoridad son "... *no existen las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes, y por tanto, no es posible dar viabilidad a la ampliación requerido.*" En tales circunstancias es evidente que lo interpretado por la responsable no es acorde a lo manifestado por la autoridad hacendaria, en el sentido de establecer una circunstancia de imposibilidad económica, de la que en ningún momento se hizo mención.

Aunado a lo anterior, la responsable pretende sostener su determinación en los argumentos citados por la autoridad hacendaria, respecto a que, para en el ejercicio presupuestal del año 2020 tuvo una reducción del 25.75% en la percepción de recursos de libre disposición, siendo que para el año 2021 se prevé una reducción del 8.63% en comparación del año anterior, no obstante, con independencia de que esta autoridad comicial no es la instancia competente para determinar los efectos de dichas afectaciones al presupuesto del Estado referidas, resulta evidente que, en ningún momento se hace



referencia a que dichas reducciones tengan como resultado una insuficiencia total para hacer frente a las obligaciones legales y constitucionales.

No pasa desapercibido, que tanto la responsable como la autoridad hacendaria, fundan sus manifestaciones en el contenido de los artículos 8, 13 y 14 de la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, sin embargo, se advierte una incorrecta interpretación de las disposiciones, con forme a lo siguiente:

La responsable señala que el artículo 8 de la Ley en comento, establece la obligación consistente en que *“deberá acompañarse con la correspondiente fuente de ingresos distinta al Financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto”* corresponde a este órgano comicial, sin embargo, de la lectura integral a dicha normatividad, es evidente que tales disposiciones refieren a la obligación de los Estados y Municipio para que, en los casos en que se pretenda un *“aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos”* se deberá cumplir con la obligación antes referida, por parte del ente de gobierno de que se trate, en tal sentido no resulta aplicable a las solicitudes de ampliación presupuestal, como en el caso particular.

Asimismo, por cuanto a lo referido en el párrafo 41 de la sentencia impugnada, en el que la autoridad responsable aduce que 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.”* Disposiciones con las que pretende justificar la negativa de la autoridad financiera, al respecto se estima necesario señalar que la misma omite referir que el propio artículo 14 de la ley de referencia, en su párrafo último señala que *“Tratándose de Ingresos de libre disposición que se encuentren **destinados a un fin específico en términos de las leyes**, no resultarán aplicables las disposiciones establecidas en el presente artículo.”* Por lo que en tales circunstancias, es de reiterarse que se advierte una falta de exhaustividad de la autoridad responsable, en el análisis de las circunstancias del caso particular que se plantea, así como la incorrecta interpretación que hace la autoridad responsable a las disposiciones citadas por la autoridad hacendaria, en el oficio de contestación a la solicitud de ampliación presupuestal por parte de este Instituto.

Es un hecho que la responsable utilizó argumentos que no son propios de la autoridad hacendaria, a fin de justificar su negativa o como ella lo afirma, la imposibilidad, en razón de que los mismos ni siquiera fueron planteados por la propia autoridad hacendaria en su escrito de contestación, toda vez que ésta en ningún momento controvierte el contenido del acuerdo revocado, ni las acciones

realizadas por este Instituto tendientes a obtener los recursos para la realización de las consultas populares, siendo evidente que la responsable realizó una suplencia de la queja a favor de la autoridad hacendaria, dejando de observar que ambas autoridades manifestaron estar en igualdad de condiciones, esto es, la imposibilidad material y legal de cumplir con su obligación constitucional, en relación a los medios de participación ciudadana.

Lo anterior se hace patente en lo manifestado por la responsable, en el numeral 78 de la sentencia combatida, que en su literalidad dispone:

*"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.*

*(...)*

*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 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-072-2021;*
- 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."*

De lo transcrito, se distingue que el análisis realizado por la responsable, partió de premisas erróneas, en primer lugar, por considerar que por el incremento al presupuesto del ejercicio fiscal que corresponde al año 2021, este Instituto, goza de suficiencia presupuestal para hacer frente a cualquiera de las obligaciones establecidas por mandato constitucional, y por otro lugar, al considerar que este Instituto fue omiso en cuanto a las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Así las cosas, en relación al presupuesto del año dos mil veintiuno de este Instituto, realizó un análisis a partir de una incorrecta apreciación de la aparente suficiencia presupuestal de este Instituto, sólo porque aritméticamente el correspondiente al ejercicio fiscal de este año es superior al del proceso anterior (2019), siendo lo anterior una apreciación subjetiva de la responsable, quien no razonó que las condiciones económicas que imperaban en el año dos mil diecinueve han variado en forma sustancial, por citar algunas, el número de partidos políticos nacionales y locales ha incrementado, y consecuentemente la partida presupuestal destinada a las prerrogativas y financiamiento que reciben dichos institutos políticos, el costo de los insumos es superior, y que el número de casillas a instalar ha incrementado en virtud del padrón y lista nominal del Estado, asimismo, tampoco consideró que en el año dos mil diecinueve no se llevó a cabo por parte del Instituto el procedimiento de selección y contratación de los Capacitadores Electorales, siendo que en el año 2021 dichos gastos si serán erogados por este órgano electoral, por lo tanto, sin tomar en cuenta tales consideraciones la responsable afirmó, que este Instituto por medio de ajustes a su propio presupuesto puede organizar las consultas populares que se refieren con antelación.

Cabe señalar que la autoridad responsable, omite valorar que el presupuesto correspondiente al ejercicio del año que transcurre se encuentra conformado por recursos destinados a:

- La preparación y desarrollo del proceso electoral local 2020-2021, en el cual se elegirán los integrantes de los once Municipios del Estado (presupuesto considerado en los meses de enero a septiembre).
- Actividades relacionadas a los actos previos del proceso electoral del año 2022, en el cual se elegirán Diputados del Congreso del Estado y al Gobernador constitucional de la entidad (presupuesto considerado en los meses de octubre a diciembre).
- Acciones, Insumos y servicios relacionados con medidas sanitarias ante la prevención de la pandemia del COVID 19.

Continuando con lo anterior, la segunda premisa errónea es la supuesta omisión de este Instituto, en cuanto a realizar las diligencias necesarias para allegarse de los recursos, sin embargo, la negativa de la autoridad hacendaria, al menos, la que hizo del conocimiento de este Instituto mediante oficio de

fecha catorce de abril de este año, no refiere que este Instituto haya sido negligente en cuanto a la forma de solicitar los recursos, sino que, centra su respuesta en que las condiciones actuales derivadas de la pandemia mundial ocasionada por el SARS-CoV2, no le permiten allegarse de recursos, sin embargo, la responsable, utiliza las supuestas omisiones de este Instituto para arribar a la errónea conclusión que la imposibilidad material invocada por este órgano comicial fue autoinfligida, es por todo lo anterior que, lo resuelto por la responsable es contrario al interés público y social, porque suponiendo sin conceder, que este Instituto ejecutara lo ilegalmente ordenado por la responsable, estaríamos ante un supuesto de afectación, toda vez que el presupuesto aprobado para este año y ministrado en parcialidades por la autoridad hacendaria, es utilizado por este Instituto para hacer frente a la obligaciones contraídas previamente con terceros.

Ilustra lo anterior, el Presupuesto Basado en Resultados, aprobado para el 2021:

DIRECCIÓN O UNIDAD	ORDINARIO	PROCESO ELECTORAL	TOTAL
Secretaría Ejecutiva.	\$ 5'879,613	\$831,630	\$ 6'711,243
Dirección de Organización.	\$ 6'018,362	\$ 71'674,178	\$ 77'692,540
Dirección de Cultura Política.	\$ 9,117,903	\$ 27'040,950	\$ 36'158,853
Dirección Jurídica.	\$ 5'601,181	\$ 3'451,569	\$ 9'052,750
Dirección de Partidos Políticos.	\$ 5'020,363	\$ 3'983,752	\$ 9'004,115
Dirección de Administración.	\$ 79'949,997	\$ 80'729,069	\$ 160'679,066
Órgano Interno de Control	\$ 6'831,147	\$1'332,034	\$ 8'163,181
Unidad Técnica de Comunicación Social.	\$ 3'485,155	\$ 5'349,137	\$ 8'834,292
Unidad Técnica de Informática y Estadística.	\$ 4'293,951	\$ 12'231,833	\$ 16'525,784
Unidad de Transparencia y Archivo Electoral.	\$ 4'484,347		\$ 4'484,347
Consejo General	\$ 17,369,799	\$ 3'092,029	\$ 20'461,828
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 148'051,818</b>	<b>\$ 209'716,181</b>	<b>\$ 357'767,999</b>

De lo que se sigue, es comentar que, basado en la información presupuestal anterior, cada dirección o área técnica tiene una cantidad específica asignada, destinada para hacer frente a sus responsabilidades dentro del Proceso Electoral Local 2020-2021, así como las actividades encaminadas a los actos preparatorios del proceso electoral 2022, por lo tanto, es impreciso, que este Instituto a través de su órgano de administración pueda realizar los "ajustes" que ordenó la responsable, porque en el supuesto de realizar los ajustes o recortes necesarios, se causaría un daño a la capacidad operativa dado que este Instituto cumple sus responsabilidades constitucionales y legales, a través de ellas.



Aunado a todo lo anterior, se estima necesario resaltar que, de manera incongruente, la responsable basa sus determinaciones en cuestiones ajenas a la litis, ya que por una parte se funda en la supuesta suficiencia presupuestal derivada de una apreciación subjetiva del presupuesto asignado a este Instituto y por otro lado se basa en su propia determinación, es decir, argumenta que al resultar infundados los agravios vertidos por esta autoridad en el presente juicio electoral, con ello establece que este órgano comicial *“se encuentra en aptitud de realizar un ajuste al presupuesto con el que cuenta en la actualidad”*.

Lo anterior, resulta aún más incongruente, al considerar que, para el caso de la autoridad hacendaria, con su solo dicho tuvo por acreditado su imposibilidad material para cumplir con su obligación de proporcionar los recursos necesarios para efectuar las consultas populares, sin que se le haya exigido realizar los ajustes presupuestales en igualdad de condiciones.

Finalmente, no menos importante es el hecho de que la autoridad responsable determina dar vista al Instituto Nacional Electoral, así como a la Sala Especializada y Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Resolución que en este acto se combate, sin precisar los motivos o, en su caso, los efectos que se pretenden, siendo que con dicha omisión se vulnera los principios de legalidad y certeza.

### PRUEBAS

A efecto de acreditar lo expresado en el presente medio de impugnación, se ofrecen las pruebas siguientes:

1. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en copia certificada del Acuerdo IEQROO/CG/A-033-2020, de rubro **“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL APRUEBA EL PROGRAMA ANUAL DE ACTIVIDADES CORRESPONDIENTE AL AÑO DOS MIL VEINTIUNO”**, misma que se relaciona con todos y cada uno de los hechos y agravios contenidos en el presente medio de impugnación.
2. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en copia certificada del Acuerdo IEQROO/CG/A-034-2020, de rubro **“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL APRUEBA EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS DEL PROPIO INSTITUTO PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL AÑO DOS MIL VEINTIUNO”**, misma que se relaciona con todos y cada uno de los hechos y agravios contenidos en el presente medio de impugnación.

3. **DOCUMENTAL PRIVADA.** Consistente en copia simple del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, de fecha diecinueve de diciembre del dos mil veinte, misma que se relaciona con todos y cada uno de los hechos y agravios contenidos en el presente medio de impugnación.
4. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en copia certificada del Acuerdo IEQROO/CG/A-072-20, de rubro **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EL PRESUPUESTO DEL PROPIO INSTITUTO PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL AÑO DOS MIL VEINTIUNO"**, misma que se relaciona con todos y cada uno de los hechos y agravios contenidos en el presente medio de impugnación.
5. **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en todo lo que favorezca a las pretensiones de este Instituto, de la instrumental formada por la responsable con motivo de la sustanciación del juicio electoral al rubro indicado.
6. **LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.** Consiste en todas las consideraciones de hecho y de derecho que obren en autos, favorables a las pretensiones de este Instituto.

**POR TODO LO ANTERIORMENTE EXPUESTO Y FUNDADO, A ESA HONORABLE SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ATENTAMENTE LE SOLICITO:**

**PRIMERO:** Tenerme por presentada en representación del Instituto Electoral de Quintana Roo, interponiendo **JUICIO ELECTORAL** en contra de la Sentencia emitida por el **TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO**, en el Juicio Electoral con número de expediente **JEC/001/2021**.

**SEGUNDO:** Admitir el presente medio de impugnación en la forma y vía solicitadas.

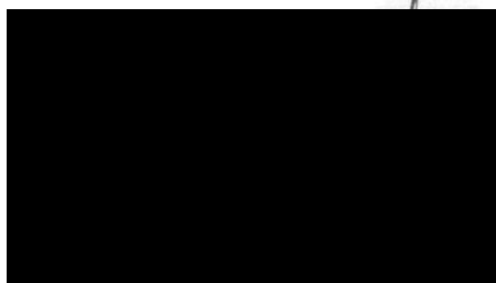
**TERCERO.** Previos trámites de Ley, revocar la sentencia combatida, por ser contraria al orden público y social de las y los electores del Estado de Quintana Roo.

**CUARTO.** En plenitud de jurisdicción, revocar la sentencia combatida, por ser contraria al orden público y social de las y los electores del Estado de Quintana Roo.

**QUINTO.** Ordenar a la **SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**, a que realice la entrega de manera urgente la cantidad de **\$21,080,712.00**.

(VEINTIÚN MILLONES OCHENTA MIL SETECIENTOS DOCE PESOS 00/100), a efecto de que este Instituto esté en aptitud de llevar a cabo las acciones tendentes a garantizar el ejercicio de los medios de participación ciudadana, en lo relativo a las consultas populares solicitadas por diversos ciudadanos de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos.

**PROTESTO LO NECESARIO EL VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.**



**MAESTRA MAYRA SAN ROMÁN CARRILLO MEDINA**  
**CONSEJERA PRESIDENTA**