



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

**JUICIO ELECTORAL  
DERIVADO DE CONSULTAS.**

**EXPEDIENTE:** JEC/001/2021.

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

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

**MAGISTRADO PONENTE**  
SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

**SECRETARIADO:** NALLELY  
ANAHÍ ARAGÓN SERRANO Y  
ESTEFANÍA CAROLINA  
CABALLERO VANEGAS.

Chetumal, Quintana Roo, a veinte de mayo del año dos mil veintiuno.

**SENTENCIA** definitiva que **confirma** el acto impugnado.

**GLOSARIO**

<b>Acuerdo 52</b>	Acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021 por medio del cual se aprueba una ampliación presupuestal al presupuesto basado en resultados correspondiente al año dos mil veintiuno con motivo de la implementación de consultas populares en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio del presente año
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
<b>Instituto/IEQROO</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley General</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Participación</b>	Ley de Participación Ciudadana del Estado



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

	de Quintana Roo
<b>Ley de Disciplina Financiera</b>	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
<b>Ley de Presupuesto del Estado</b>	Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo
<b>Presupuesto de Egresos 2021</b>	Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2021
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo
<b>SEFIPLAN</b>	Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

## ANTECEDENTES

### 1. Procedimiento de Consulta Popular.

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



municipios una pregunta para saber si la ciudadanía que representan está de acuerdo en que:

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

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

---

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

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

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



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

**IEQROO/CG/A-089-2021,** **IEQROO/CG/A-090-2021,**  
**IEQROO/CG/A-091-2021,** y **IEQROO/CG/A-092-2021,**  
respectivamente, por medio de los cuales se emitieron las Convocatorias para participar en las Consultas Populares a realizarse en las demarcaciones territoriales de los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, el día seis de junio de dos mil veintiuno, en cada caso.

11. **Aprobación de diseños de los materiales de la consulta popular.** El diecinueve de marzo, el Consejo General el Acuerdo **IEQROO/CG/A-094-2021,** por medio del cual se aprobaron los diseños de los materiales para la Consulta Popular, para el Proceso Electoral Local 2020-2021.
12. **Aprobación de los diseños de documentación.** El veinticuatro de marzo, el Consejo General aprobó el Acuerdo **IEQROO/CG/A-098-2021,** por medio del cual se aprobaron los diseños de la documentación para la Consulta Popular, para el Proceso Electoral Local 2020-2021.
13. **Solicitud de información.** El veintiséis de marzo, el Titular de la Dirección de Administración del Instituto, mediante oficio **DA/420/2021** solicitó a la SEFIPLAN, información sobre el avance de las gestiones realizadas por el Instituto para la autorización de la ampliación presupuestal con motivo de la implementación de las Consultas Populares, sin que a esa fecha se haya obtenido respuesta alguna sobre el particular.
14. **Oficio de contestación.** El catorce de abril, se recibió en la Oficialía Electoral y de Partes del Instituto, el oficio con número **SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021,** suscrito por el licenciado Ángel Servando Canto Aké, en su calidad de Subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo, a



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

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

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

## 2. Juicio Electoral derivado de Consultas

17. **Juicio electoral.** En la misma fecha del antecedente pasado, la representación del Instituto promovió ante este Tribunal, Juicio Electoral en contra del Poder Ejecutivo del Estado a través de la SEFIPLAN, por la negativa de asignar los recursos económicos señalados en el acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021.
18. **Requerimiento.** El propio quince de abril, ante la presentación de



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

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

19. **Acuerdo de turno.** El diecinueve de abril, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente JEC/001/2021, turnándolo a la ponencia del Magistrado Sergio Avilés Demeneghi, para realizar la instrucción del referido medio de impugnación de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracción I, de la Ley de Medios.
20. **Acuerdo de Admisión.** El veintidós de abril, de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracción III de la Ley de Medios, se dictó el acuerdo de admisión en el presente juicio de la ciudadanía.
21. **Cierre de instrucción.** El veintitrés de abril, y toda vez que el expediente se encuentra debidamente sustanciado y en estado de resolución, se declaró cerrada la etapa de instrucción, procediéndose a formular el proyecto de sentencia.
22. **Sentencia impugnada.** El veintitrés de abril, se emitió la resolución en el juicio electoral derivado de consultas referido en el punto anterior, en el que determinó **confirmar** el acto impugnado, y en plenitud de jurisdicción, deja sin efectos la resolución emitida en el acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**, por medio del cual el Instituto señala la existencia de una imposibilidad material para realizar la consulta popular.

### **3. Impugnación ante Sala Regional Xalapa.**

23. **Juicio Electoral.** El veintisiete de abril, inconforme con lo resuelto por este Tribunal, la parte actora promovió un medio de impugnación ante la Sala Regional Xalapa, al cual se le asignó el cuaderno de

antecedentes SX-JE-133/2021.

24. **Acuerdo de Consulta competencial.** El cinco de mayo, la Sala Regional Xalapa emitió acuerdo en el cuaderno de antecedentes identificado con la clave SX-133/2021, en la cual determinó lo siguiente:

[...]

**SEGUNDO.** *Se somete a consideración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para conocer y resolver el presente asunto; en consecuencia, remítase como corresponda la documentación de la cuenta a dicha Superioridad.*

[...]

#### 4. Juicio Electoral ante Sala Superior.

25. **Admisión y Cierre de Instrucción.** El doce de mayo, el magistrado instructor admitió a trámite el medio de impugnación, realizó la calificación probatoria de las pruebas ofrecidas y declaró cerrada la instrucción, al cual previamente se le asignó el número de expediente SUP-JE-93/2021.
26. **Resolución.** El doce de mayo, la Sala Superior emitió resolución en el Juicio Electoral identificado con la clave SUP-JE-93/2021, en la cual en su apartado de efectos determinó lo siguiente:

[...]

*Al resultar fundados los conceptos de agravio relativos a la vulneración a los principios de congruencia y exhaustividad, lo procedente es **revocar la sentencia impugnada para efecto de que el Tribunal local emita una nueva determinación, en un plazo no mayor a cinco días**, para lo cual deberá tomar en consideración las cuestiones planteadas por el Instituto estatal, lo previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana y las actuaciones que se encuentran acreditadas en el expediente.*

*Por último, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento a la sentencia en un plazo no mayor a veinticuatro horas, a partir de que la nueva determinación sea emitida.*

[...]



27. **Notificación de la Resolución Federal.** El diecisiete de mayo, se recepcionó en la cuenta de correo de este Tribunal de este Tribunal, la cédula de notificación electrónica, acompañada del archivo que contiene la sentencia dictada por el pleno de la Sala Superior correspondiente al Juicio Electoral SUP-JE-93/2021; y en la misma fecha fue turnado a la ponencia del Magistrado Instructor de origen Sergio Avilés Demeneghi, para la atención de las consideraciones emitidas por la Sala Superior y para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

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

### 2. Procedencia.

29. **Causales de Improcedencia.** Toda vez que esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.
30. **Requisitos de Procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios, se tiene que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

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

31. Conforme a lo previsto en la jurisprudencia **3/2000**, emitida por la Sala Superior de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON**



**EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR<sup>2</sup>**, así como la jurisprudencia **2/98** de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL<sup>3</sup>**, se tiene de la lectura realizada al escrito de demanda interpuesta por el Instituto, 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.

32. 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 precisados en el acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021, que a su vez, aprobó la ampliación presupuestal al presupuesto basado en resultados 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.
33. En ese sentido, se advierte que en esencia la parte actora señala como conceptos de agravio la negativa del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo a través de la SEFIPLAN de asignar los recursos económicos para la realización de las consultas populares solicitadas por la ciudadanía, vulnerando con ello las atribuciones constitucionales y legales del Instituto que derivan de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las consultas populares a

---

<sup>2</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 122-123.

<sup>3</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124



ejecutarse en la jornada electoral del seis de junio, esto al incumplir con el deber previsto en el artículo 58 de la Ley de Participación ciudadana.

34. Además, adujo que el oficio reclamado era indebido en cuanto a la afirmación de que el Instituto estatal estaba en posibilidad de hacer una adecuación presupuestaria para liberar recursos, pues sostiene que la autoridad responsable perdió de vista que los recursos etiquetados ya habían sido ejercidos parcial o totalmente en gastos inherentes al proceso electoral, existiendo una imposibilidad material de realizar ajustes al presupuesto.
35. De igual manera, establece que ante la negativa de asignar los recursos económicos se conculcan los derechos político-electorales de la ciudadanía de los Municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos para participar en las consultas populares convocadas en esas demarcaciones municipales.
36. Como se aprecia, la *litis* en este medio de impugnación consistirá en determinar si el actuar de la autoridad responsable es conforme a derecho, y de lo que resulte se determinará revocar, modificar, o en su caso, confirmar el oficio impugnado.

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

37. **Consideraciones del Tribunal.** Una vez establecido todo lo anterior, en primer término, este Tribunal considera que es **infundada** la alegación que la parte actora aduce respecto a la negativa de la asignación de los recursos económicos por parte del Poder Ejecutivo del Estado a través de la SEFIPLAN; así como lo afirmado de que esta no asumió la obligación impuesta por el artículo 58 de la Ley de Participación, que como consecuencia de la emisión del Acuerdo 52, que aprueba la solicitud de ampliación presupuestal por \$21, 080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.), debió realizar dicha



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

Secretaría, y por ende, no se acredita la vulneración a las atribuciones constitucionales y legales que el Instituto alega comprometidas, que derivan de la preparación, organización, desarrollo e instrumentación de la consulta popular aprobada.

- **Marco Normativo**

38. Se considera necesario establecer en términos generales el marco constitucional y legal que regula la consulta popular, y específicamente el relacionado con el presupuesto que se requiere para la realización material de las consultas populares, que servirá de sustento para la determinación tomada por este Tribunal.
39. En la Constitución Federal, el artículo 35, fracción VIII, y 36, fracción III, 41, fracción V, apartado C, numeral 9 establecen respectivamente como derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, la obligación de la ciudadanía de votar en las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley, así como que en las entidades federativas las consultas populares estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución y ejercerán funciones en diversas materias como lo son la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.
40. Por su parte la Constitución Local establece en el artículo 41, fracción I, y 42, fracción IV, contemplan como prerrogativa de la ciudadanía quintanarroense y como deber, votar en los mecanismos de participación ciudadana como lo es las consultas populares.
41. El artículo 49, fracción II de la Constitución Local, establece que la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales que corresponda, y la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señale la ley, son una función estatal que se llevará a cabo a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Instituto,



cuya integración será designada por el INE en los términos que dispongan tanto la Constitución Federal, como la Ley de General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

42. En el ámbito local, la Ley de Participación Ciudadana, reglamentaria de los artículos constitucionales locales anteriormente referidos, se publicó el veintitrés de marzo en el Periódico Oficial del Estado, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, siendo su última reforma publicada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.
43. La citada Ley en su Título Primero, denominado De los Mecanismos de Participación, en su artículo 4, fracción III, establece como uno de los mecanismos de participación ciudadana la consulta popular; y determina en el 8, que dicha ley se interpretará de conformidad con la Constitución Federal, Constitución local, tratados internacionales de los que México sea parte favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas y que a falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente a lo dispuesto por la Ley de Instituciones y la Ley de Medios.
44. En el Capítulo Cuarto, de dicho texto legal, se regula la consulta popular respecto de su definición, quienes pueden solicitarla, a quien se dirige, los requisitos que debe cumplir y causales de improcedencia<sup>4</sup>.
45. Seguidamente, se encuentra el Título Segundo, denominado Del Procedimiento de Referéndum, Plebiscito y Consulta Popular, que en el capítulo cuarto de la organización de la consulta, establece en el artículo 58 que cuando haya lugar a un proceso de entre otros, 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.

---

<sup>4</sup> Del artículo 21 al 25, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

46. Asimismo, en los artículos 59 y 60 señala que la organización y desarrollo de la consulta popular estará a cargo del Consejo General quien integrará los órganos distritales y municipales necesarios según las necesidades y ámbito territorial y 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 consulta popular mediante acuerdo que 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.
47. Ahora bien, el numeral 73 fracción VIII, de la Constitución Federal establece entre las facultades del congreso en materia de deuda pública de entre otras establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan.
48. En el diverso 116, fracción II, párrafos tercero y cuarto, señalan que corresponde a las Legislaturas de los Estados, la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente y que los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.
49. El dispositivo 126 de dicho texto constitucional establece que No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

50. Por su parte la Constitución local establece en el artículo 67 que Si durante el ejercicio fiscal que corresponda se modifica el Presupuesto de Egresos del Estado, no se podrán afectar los presupuestos del Poder Judicial, del Poder Legislativo y de los órganos constitucionales autónomos y en el diverso 75 fracción XXX, se establece como facultad de la Legislatura del Estado, aprobar las leyes de ingresos municipal y estatal y el presupuesto de egresos del Estado, determinando en cada caso, las partidas correspondientes para cubrirlas. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos del Estado.
51. Así derivado de la facultad constitucionalmente otorgada, el Congreso General emitió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios que tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.
52. Por su parte La Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo tiene por objeto establecer las disposiciones que regulan el gasto público del Estado de Quintana Roo y de sus Entes Públicos.
53. Finalmente, el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2021, tiene por objeto regular la asignación, ejercicio, control, verificación, seguimiento y evaluación del gasto público del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2021 sin perjuicio de lo establecido por otros ordenamientos legales.

- **Caso concreto.**

54. Una vez establecido el marco constitucional y legal, lo procedente es hacer el análisis del caso concreto, del cual se desprende que el motivo de agravio esencialmente fue el incumplimiento de lo previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana, con base en las consideraciones siguientes:
55. Tal y como se expuso en la parte de antecedentes de la presente sentencia, el ocho de febrero, el Instituto le solicitó a la SEFIPLAN una ampliación presupuestal por \$21, 080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.).
56. Posteriormente, mediante oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DPC/140421-0001/IV/2021, de fecha catorce de abril, (recibido en el Instituto en la misma fecha) la SEFIPLAN manifestó que **no existían las condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos excedentes y, por tanto, no era posible dar viabilidad la ampliación presupuestal solicitada.**
57. En dicho oficio, la SEFIPLAN expuso en síntesis, que de un análisis realizado a las condiciones económicas del Estado, como consecuencia de la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), se afectó la recaudación prevista en la construcción del presupuesto del año en curso, focalizando y fortaleciendo el ejercicio del gasto para atender la pandemia, para lo cual se realizaron ajustes tendentes a la reducción del gasto de las dependencias y entidades, principalmente, en los rubros institucionales, etiquetados y de inversión. Asimismo, manifestó que no existían las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes; y por tanto no era posible la viabilidad de la ampliación requerida.
58. De igual manera puntualizó que en el caso de los órganos constitucionalmente autónomos, los ajustes no se efectuaron, por





Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

mandato constitucional local, el cual prevé que una asignación no puede ser menor en relación con el ejercicio inmediato anterior.

59. Precisando que por lo que hace al Instituto, se consideró un incremento significativo en relación con los demás organismos, considerando el proceso electoral a realizarse en el ejercicio 2021, así como en comparación al presupuesto otorgado en el 2020.
60. En ese sentido, la autoridad responsable advirtió que atendiendo a la insuficiencia y disponibilidad presupuestal con las que cuenta el Gobierno del Estado, **no resultaba posible ministrar la cantidad solicitada, al no existir las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes**, pero que el Instituto se encontraba en condiciones para realizar la adecuación de su presupuesto asignado, para liberar recursos que puedan ser destinados para el fin solicitado.
61. Por su parte el Instituto considera que dicha respuesta es violatoria de lo establecido en el artículo 58 de la Ley de Participación, al incumplir con la obligación que dicho precepto le impone al Ejecutivo del Estado de ministrar los recursos financieros necesarios para la realización de las consultas populares, pues con la negativa recibida dejó de realizar las acciones conducentes para reformar el presupuesto de egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio 2021.
62. Al respecto, se considera que en efecto, la responsable no otorgó los recursos financieros que solicitó la actora; sin embargo, contrario a lo manifestado por la recurrente, esta autoridad jurisdiccional considera que dicha determinación no fue como tal una negativa por parte de la responsable sino que, fue derivado de una imposibilidad económica de otorgar la ampliación requerida del mencionado recurso.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

63. Esto es así, porque si bien, el multicitado artículo 58, de manera expresa establece una obligación por parte el ejecutivo de realizar las transferencias presupuestales necesarias para la ejecución de la consulta popular, así como la de promover las reformas correspondientes al Presupuesto de Egresos del Estado, dicho texto legal no puede interpretarse de manera literal y aislada, puesto que la propia Ley de Participación establece en el numeral 8, que la misma se interpretará conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal y la Constitución Local.
64. En ese sentido, tal y como se señaló en el apartado relativo al marco legal, existe la obligación de observar las leyes expedidas por el Congreso General y la Legislatura del Estado, que prevén las disposiciones que regulan el ejercicio del gasto público del Estado de Quintana Roo y de sus Entes Públicos.
65. Por tanto, si la ampliación presupuestal solicitada debe observar una regulación especial y dicha adecuación presupuestaria está contenida en una norma específica, como lo es el presupuesto de egresos 2021, que establece que los entes públicos pueden recibir ampliación presupuestal cuando existen recursos adicionales; y la Ley de Disciplina Financiera (también de observancia general) que establece que toda propuesta de aumento del Presupuesto de Egresos deberá acompañarse con la correspondiente fuente de ingresos distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto; es que dichas reglas deben seguirse, de conformidad con los principios de especialidad normativa, legalidad, certeza y seguridad jurídica.
66. Se dice lo anterior porque en el contenido del oficio en comento, se advierte que la autoridad señalada como responsable advirtió el marco legal que condiciona el ejercicio de los recursos excedentes - en caso de que los hubiera-, dejando patente que para el ejercicio 2020, el Gobierno del Estado dejó de percibir un 25.75% de recursos



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

de *libre disposición* al cierre de dicho ejercicio, como consecuencia de la situación económica adversa ocasionada por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

67. Asimismo, adujo que para el ejercicio del 2021, el Paquete Fiscal contempló una caída en los recursos de libre disposición de un 8.63% en comparación con el año 2020, por lo que ambas situaciones obligaron a que las dependencias y entidades del gobierno del estado a que realizaran ajustes a sus presupuestos, en los rubros de gastos denominados como institucionales, etiquetados y de inversión.
68. Es por lo anterior, que este Tribunal considera que no le asiste la razón a la actora cuando aduce que la responsable se “negó” a conceder los recursos económicos para la ejecución material de las consultas populares solicitadas, en relación con la obligación que el artículo 58 de la Ley de Participación establece de ministrar los recursos financieros necesarios para otorgar el recurso económico solicitado mediante la ampliación presupuestal por el monto de \$21,080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.) reformando así el presupuesto de egresos del estado de Quintana Roo, para llevar a cabo la consulta popular en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos.
69. En efecto, del análisis del oficio en comento, se establecen dos situaciones derivadas de las condiciones económicas que atraviesa el Estado como consecuencia de la pandemia a saber:
  - Se realizaron reducciones del gasto de las dependencias y entidades, que ajustaron los rubros de gastos denominados institucionales, etiquetados y de inversión.
  - No existen condiciones que permitan la generación de ingresos excedentes.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

70. Ahora bien, para el caso de las ampliaciones presupuestales, la autoridad responsable al emitir el oficio reclamado, precisa que debe atenderse lo señalado en los artículos 8, 13 y 14, de la Ley de Disciplina Financiera que en la parte que interesan a la letra señalan lo siguiente:

**Artículo 8.-** *Toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá acompañarse con la correspondiente f fuente de ingresos distinta al Financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.*

*No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos, determinado por ley posterior o con cargo a Ingresos excedentes. La Entidad Federativa deberá revelar en la cuenta pública y en los informes que periódicamente entreguen a la Legislatura local, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el Gasto etiquetado y no etiquetado.*

**Artículo 13.-** *Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas deberán observar las disposiciones siguientes:*

*I. Sólo podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando la fuente de ingresos;*

*II. Podrán realizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los Ingresos excedentes que obtengan y con la autorización previa de la secretaría de finanzas o su equivalente;*

*[...]*

**Artículo 14.-** *Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos:*

*I. Para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, [...]*

*II. En su caso, el remanente para:*

*a) Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, con el fin de que los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente, y*

*b) La creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.*

*[...]*



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

71. De lo anterior se estima que la SEFIPLAN fundó su actuar con base en lo señalado en los artículos arriba precisados, que a la letra señalan que para aumentar un presupuesto se debe acompañar con una fuente de ingresos distinta al financiamiento, o bien con reducciones en otras previsiones de gastos y que las erogaciones adicionales aprobadas en el presupuesto de egresos se realicen con cargo a los ingresos excedentes.
72. Así como que en el caso de que hubiere ingresos excedentes se establecen los rubros en los cuales deberán destinarse. En el mismo sentido se precisa el numeral 35 de la Ley de Presupuesto del Estado, que a la letra dice:

*Artículo 35.- Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, se deberán observar las disposiciones siguientes:*

*A. En el ejercicio del gasto:*

*I. Sólo podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando la fuente de ingresos;*

*II. Podrán realizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los Ingresos excedentes que obtengan y con la autorización previa de la Secretaría de Finanzas y Planeación;*

*[...]*

*B. En el caso de presentarse Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición del Estado, deberán ser destinados a los siguientes conceptos:*

*I. Por lo menos el cincuenta por ciento para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones; [...]*

73. Por último, el presupuesto de egresos 2021, en sus artículos 52 y 62 señalan que en caso de que se recauden ingresos excedentes de libre disposición para el Estado, estos deberán destinarse a los conceptos que menciona en artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera y que los entes públicos –como el Instituto- podrán recibir ampliación presupuestal previa autorización de la Secretaría, cuando



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

existan recursos adicionales provenientes de fondos de aportación y reasignación de naturaleza federal, estatal o mixta.

74. Así, de la normativa anterior tenemos dos supuestos a efecto de realizarse la ampliación presupuestal solicitada; el primero que se compense con reducciones en otras previsiones de gasto, y el segundo, se realicen con cargo a ingresos excedentes.
75. Sin embargo, tal y como se señaló en párrafos anteriores, las condiciones económicas adversas que atraviesa el Estado como consecuencia de la pandemia produjeron reducciones del gasto de las dependencias y entidades, y derivado de la caída de recursos de libre disposición, **no existen ingresos excedentes.**
76. En consecuencia, de las formas que contempla la legislación en la materia para estar en posibilidad de autorizar una ampliación presupuestal, no se actualiza ninguna de estas, producto de la emergencia sanitaria del COVID-19.
77. Se estima lo anterior, pues si bien, el artículo 58 de la Ley de Participación a la letra establece lo siguiente:

**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.***

(Énfasis añadido).

78. En dicho numeral no se establece de manera específica la forma de ejecución de las transferencias presupuestales, ni mucho menos toma en cuenta los aspectos que las leyes presupuestarias prevén como requisitos a cumplir para poder otorgarse dichas transferencias.
79. En efecto, cuando un ordenamiento jurídico no señala una cuestión de manera específica o hace referencias generales, entonces sería



posible acudir a la aplicación de alguna norma supletoria con la finalidad de darle funcionalidad al sistema jurídico, cuestión que no es aplicable al caso concreto porque como se indicó, sí existe una norma que regula la figura de la ampliación presupuestal.

80. Es decir, las leyes supletorias son de carácter subsidiario y su aplicación procede únicamente ante la insuficiencia de la ley principal, pero las leyes especiales son de carácter principal y aplicables a determinadas categorías, sujetos, hechos, situaciones o actividades específicas, pues no dependen de insuficiencia alguna en relación con otro ordenamiento, razón por la cual su aplicación es preferente frente a las leyes generales<sup>5</sup>; así como en el caso específico, en el cual una ley que regula las formas de participación ciudadana y en un artículo de dicha ley establece una obligación en materia presupuestaria de manera general a cargo del ejecutivo del Estado.
81. En ese sentido, pueden encontrarse casos en los que en el sistema jurídico haya una norma general y una especial que aparentemente sean contradictorias para el mismo ámbito de aplicación; pero el solo hecho de que exista una norma especial, evidencia que ésta regula un ámbito de aplicación diferente, porque el criterio de especialidad normativa implica la preferencia de dicha norma sobre la general, sino una decisión consciente del legislador de regular con carácter general una situación y exceptuar de la misma algún otro aspecto o cuestión<sup>6</sup>.
82. El principio de especialidad normativa se sustenta en que la ley especial sustrae una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia I.8º.C.J/3, de rubro: **LEYES ESPECIALES. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES SUPLETORIAS**”; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima época; Tribunales Colegiados de Circuito; marzo de 2017; Tomo IV, página 2437.

<sup>6</sup> Conflictos normativos e interpretación jurídica; Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas; Cuadernos de Divulgación sobre cultura de la legalidad; página 31.

<sup>7</sup> Tesis I.4o.C.220 C. intitulada: “**ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES, CRITERIOS DE SOLUCIÓN**”; Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2788.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

83. Sin embargo, dicho criterio no implica que la norma general quede derogada, pues **persiste la vigencia simultanea de ambas**, ya que solamente significa que la norma especial rige sobre la general, prevaleciendo también sobre la cuestión cronológica y jerárquica; en otras palabras, la ley posterior general no deroga la ley anterior especial a menos que el legislador manifieste expresamente su voluntad de dejar sin efectos la excepción para asimilarla a una regla general<sup>8</sup>.
84. En efecto, si bien el artículo 58 de la Ley de Participación establece una obligación de realizar las transferencias presupuestarias, tal y como se señaló con anterioridad, **dicha obligación no puede interpretarse en la literalidad, sino que debe realizarse conforme a una interpretación sistemática del marco constitucional y legal establecido en el cual se regula el procedimiento para otorgarse dicho presupuesto ampliado solicitado por el Instituto.**
85. Es por ello, que con base en las legislaciones en la materia presupuestaria, la determinación tomada por la responsable se funda con la legislación que cita y se motiva considerando las condiciones económicas por las que el Estado -y el mundo- se encuentra atravesando debido a la situación sanitaria, la cual es de conocimiento público y notorio.
86. Al respecto, los datos contenidos en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2021<sup>9</sup>, el COVID-19 está representando costos significativos para la economía mexicana, la cual enfrenta actualmente el reto más complejo desde la “Gran Depresión” en

<sup>8</sup> Tesis de rubro: “**LEYES ESPECIALES Y LEYES GENERALES. REGLAS PARA SU DEROGACIÓN**”; Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo III, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1989, página 445.

<sup>9</sup> Consultable en:

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





materia de protección del bienestar social e impulso a la actividad económica agregada.

87. En ese sentido, el despliegue de acciones para la atención de la pandemia, que ha tenido como eje un confinamiento autoinducido, ha generado una situación extraordinaria para la población y ha provocado una de las más severas contracciones económicas de las que se tenga registro en los últimos cien años.
88. De ese modo, se establece que los primeros efectos de la pandemia sobre la economía mexicana se hicieron notar, particularmente en estados que dependen de la actividad turística como Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Quintana Roo.
89. En línea con lo anterior, durante el bimestre marzo-abril de 2020, los servicios de transporte, esparcimiento y alojamiento temporal y preparación de alimentos presentaron contracciones con respecto a febrero de 14.8, 18.8, y 48.3%, respectivamente.
90. Con el cierre de fronteras y de fábricas en todo el mundo, la producción manufacturera tuvo una interrupción de actividades importante que frenó la actividad económica en este sector, el cual contribuye con el 16.7% al PIB nacional. En particular, el cierre de plantas automotrices en México que empezó el 23 de marzo y duró hasta el 31 de mayo de 2020, junto a sus cadenas de producción en el mundo propició una disminución que no fue contrarrestada por otro sector de forma inmediata.
91. En ese contexto, merece la pena resaltar que los servicios profesionales, corporativos, de educación, gubernamentales y de salud se mantuvieron con diferentes formas de operación ante la contingencia sanitaria y el distanciamiento, fungiendo como contrapeso de numerosos subsectores donde se observaron caídas significativas durante el bimestre marzo-abril.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

92. Las condiciones anteriormente descritas configuran así retos importantes para las finanzas públicas de nuestro país desde inicios de 2020. En primer lugar, al resultar en una presión sobre el gasto en salud para la atención de la emergencia sanitaria. En segundo lugar, al destinarse una mayor asignación de recursos para atender las funciones de desarrollo social y económico con el fin de apoyar la economía de personas y empresas, especialmente de aquellas con ingresos desproporcionadamente afectados por ubicarse en actividades que no pueden desempeñarse remotamente o implican elevada interacción, típicas del sector informal. En tercer lugar, se encuentra una presión sobre los ingresos no petroleros del sector público, asociada a la menor actividad económica, considerando que nuestra economía se vio afectada incluso desde antes de la implementación de las medidas de distanciamiento social en territorio nacional.
93. Tomando en consideración las condiciones anteriormente señaladas, este Tribunal considera apegada a la legalidad la determinación tomada por la autoridad responsable y por ende, lo **infundado** del agravio esgrimido por la parte actora.
94. En consecuencia, esta autoridad electoral considera ajustado a derecho la situación de que la responsable se encuentre **imposibilitada** para ministrar los recursos, debido a que quedó acreditado que aquella no cuenta con las condiciones presupuestales que permitan la generación de ingresos excedentes para que sea viable la ampliación presupuestal solicitada por la parte actora, por lo que se concluye que la manifestación de la SEFIPLAN respecto a la imposibilidad de gestionar la ampliación presupuestal a favor del IEQROO, **no es arbitraria, sino basada y en aplicación de la normativa en la materia.**
95. Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 14 de la Constitución Federal, en relación con que los Principios Generales



de Derecho constituyen una fuente de interpretación de las normas, contando como el que establece: *“Nadie está obligado a lo imposible”*; puesto que en el caso particular la imposibilidad de gestionar la ampliación solicitada deviene de una situación de fuerza mayor generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

96. Ahora bien, no pasa desapercibido para este Tribunal las facultades que el artículo 49 fracción II, de la Constitucional local le confiere al Instituto, como lo es la función de instrumentar las forma de participación ciudadana previstas en la legislación, que el Instituto considera vulnerada derivada de la imposibilidad de realizarse las transferencias presupuestales por los motivos arriba indicados
97. Sin embargo, dicha circunstancia contrario a lo que aduce la parte actora, no se traduce en una vulneración a dichas facultades, puesto que la SEFIPLAN se pronunció respecto de una inviabilidad de la ampliación requerida para el ejercicio fiscal en curso, al únicamente hacer referencia en el oficio de mérito, respecto de la solicitud de adecuación presupuestal en el ejercicio actual.
98. Por lo que hace a los argumentos vertidos por la parte actora, en razón de que, no obstante la solicitud de ampliación presupuestal decretada mediante Acuerdo 052, realizada desde el ocho de febrero mediante correo electrónico y los requerimientos realizados mediante oficios de tres, ocho y veintiseis de marzo; es de señalarse que si bien dicha solicitud de ampliación no fue informada por los medios idóneos, careciendo de igual forma de los requisitos que el artículo 59 que el Presupuesto de Egresos 2021 establece en razón de haberse dado a conocer vía correo electrónico (tal y como el propio Instituto reconoce) por parte de la presidencia del Consejo General a la SEFIPLAN, gestión que mediante punto de acuerdo segundo se le confirió a la Consejera Presidenta para conseguir dicha ampliación de recursos, tal situación no le irroga perjuicio alguno ante la imposibilidad razonada de la responsable de realizar




Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

las transferencias necesarias para la realización de las consultas populares.

99. Se dice lo anterior, puesto que el artículo 59 del Decreto en cita establece las formalidades necesarias para realizar las adecuaciones presupuestales, tal y como se advierte de la lectura de este:

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

100. De lo anterior, se considera que el Instituto debió, darle en oportunidad y forma el trámite a la ampliación presupuestaria solicitada, a efecto de intentar otras vías de comunicación alternas al correo electrónico enviado, al advertir una demora en la contestación, por encontrarse transcurriendo los plazos que el propio Instituto programó mediante acuerdo IEQROO/CG/A-051-2021, con motivo de la implementación de consultas populares a realizarse en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio próximo.
101. No pasa desapercibido para esta autoridad que, obran en el expediente las actuaciones realizadas por el Instituto a efecto de dar a conocer la ampliación solicitada mediante Acuerdo 52, siendo las siguientes:

NÚMERO DE OFICIO	TITULAR QUE SIGNA EL OFICIO	FECHA DE ENVÍO	MEDIO DE CONTACTO	DIRIGIDO A
 <p><b>PRE/157/2021</b></p>	Consejera Presidenta del Instituto local.	8-02-2021	Correo electrónico	Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado.
<b>DA/329/2021</b>	Titular de la Dirección de Administración	3-03-2021	Oficio con acuse de recibo	Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

				<p><b>C.c.p.</b> 1) Tesorero General del Estado; 2) Subsecretario de Política Presupuestal; 3) Director de Programación y Control Presupuestario; 4) Director de Política y Programación Presupuestal.</p>
<p><b>DA/352/2021</b></p>	<p>Titular de la Dirección de Administración</p>	<p>8-03-2021</p>	<p>Oficio con acuse de recibo.</p>	<p>Secretaria de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado. <b>C.c.p.</b> 1) Tesorero General del Estado; 2) Subsecretario de Política Presupuestal; 3) Director de Programación y Control Presupuestario; 4) Director de Política y Programación Presupuestal.</p>
<p><b>DA/420/2021</b></p>	<p>Titular de la Dirección de Administración</p>	<p>26-03-2021</p>	<p>Oficio con acuse de recibo</p>	<p>Secretaria de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado. <b>C.c.p.</b> 1) Tesorero General del Estado; 2) Subsecretario de Política Presupuestal; 3) Director de Programación y Control Presupuestario; 4) Director de Política y Programación Presupuestal.</p>

102. De lo anterior, se observa que a partir del oficio DA/352/2021 de fecha ocho de marzo del presente año, un mes posterior al oficio **PRE/157/2021**, el Instituto envió adjunto al oficio de mérito el acuerdo 52 y sus anexos; y derivado de dichas actuaciones se tuvo a la autoridad responsable realizando la respectiva contestación a lo solicitado mediante oficio **SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021**; no obstante que la respuesta dada no haya sido favorable a lo solicitado como anteriormente se razona, no es de referirse como una negativa de acuerdo a la interpretación sistemática, **sino como ya se ha razonado en párrafos anteriores, devino de una imposibilidad ante la inexistencia de condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos excedentes para estar en aptitud de proponer la reforma al Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo, de conformidad a la Ley de Disciplina Financiera.**



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

103. Ahora bien, respecto a la indebida afirmación que la autoridad responsable esgrimió en relación a que el Instituto estaba en posibilidad de hacer una adecuación presupuestaria para liberar recursos; dicha manifestación no le causa agravio alguno, por lo tanto, es infundado el planteamiento de agravio, en razón de que únicamente se precisó una de las formas a que hace referencia el artículo 8 de la Ley de Disciplina Financiera, por medio de la cual pudiere realizarse el aumento de presupuesto solicitado, esto a modo de ilustración, **sin que conlleve una obligación por parte del Instituto de realizar lo anterior de existir una imposibilidad material de realizar ajustes al presupuesto.**
104. Por cuanto a lo referente que ante la negativa de asignar los recursos económicos se conculcan los derechos político electorales de la ciudadanía de los Municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos para participar en las consultas populares convocadas en esas demarcaciones municipales, en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio próximo, se estima que **es parcialmente fundado, pero inoperante**, pues como ya se razonó no fue una negativa, sino una imposibilidad de contar con recursos excedentes a efecto de realizar las transferencias presupuestales necesarias para su ejecución.
105. Asimismo, no pasa desapercibido lo esgrimido en su escrito de demanda y lo aprobado por el Consejo General en fecha quince de abril de la presente anualidad mediante acuerdo **IEQROO/CG/A-129/2021**, en donde estableció que a más tardar el veinte de abril de este año como fecha límite para recibir los recursos económicos; así como también que era la fecha idónea para estar en condiciones de ejecutar las actividades relacionadas con la adquisición y producción de documentación y material electoral a utilizarse en la realización de las consultas populares la próxima jornada electoral local ordinaria del seis de junio del año en curso.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

106. En atención a lo antes referido, es notorio que a la fecha de la presente resolución y desde la presentación primigenia del medio de impugnación<sup>10</sup> se ha excedido en demasía la temporalidad establecida a efecto de materializar las consultas populares en la jornada electoral local ordinaria del seis de junio próximo, por lo tanto, si bien y tal como la parte actora manifestó en el mencionado acuerdo, sobre la existencia de una imposibilidad material de llevarse a cabo el ejercicio de participación ciudadana en la fecha aludida, tal situación no se traduce en la extinción del derecho humano y político electoral de votar en las consultas populares que fueron previamente aprobadas.
107. De lo anterior, si bien es cierto que la parte actora manifestó que con base a su experiencia y oportunidad la fecha límite para la producción e impresión del material requerido era el veinte de abril; no menos cierto es que eso no se traduce en que las consultas populares previamente aprobadas por el Consejo General se extingan, pues si bien, no se llevarán a cabo el próximo seis de junio, el Consejo General tiene la facultad de ampliar los plazos y términos, cuando exista una imposibilidad material para realizar las actividades o actos previstos, de conformidad al numeral 60 de la Ley de Participación<sup>11</sup>.
108. Con base a lo anterior, es de establecerse que se encuentran a salvo las atribuciones constitucionales y legales de la parte actora de seguir realizando las gestiones necesarias ante las autoridades pertinentes, a efecto de que en el momento que exista la posibilidad material para la realización de las consultas populares, previamente aprobadas por parte del Instituto, éstas sean ejecutadas conforme a derecho.

---

<sup>10</sup> Ver antecedentes del 17 al 22 de la presente resolución.

<sup>11</sup> Conforme a lo señalado en el artículo 60 de la Ley de participación que a la letra señala lo siguiente:

**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.*



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

109. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior a la aprobación de la presente sentencia y que esté relacionada con el trámite y sustanciación del juicio que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.
110. Por lo expuesto y fundado se,

### RESUELVE

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

**SEGUNDO.** Infórmese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con copia certificada la presente resolución, dando cabal cumplimiento a la sentencia recaída en el expediente SUP-JE-93/2021.

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

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





**JEC/001/2021**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE**

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia emitida en el expediente JEC/001/2021 aprobada por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

**VOTO PARTICULAR CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA CLAUDIA CARRILLO GASCA, EN RELACIÓN CON EL JUICIO ELECTORAL JEC/001/2021.**

De manera respetuosa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16, fracción IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, me permito formular el presente voto particular concurrente, para exponer argumentos aclaratorios respecto de los párrafos 106 y 107 del proyecto que se pone a consideración del Pleno.

**Es importante destacar que en la resolución de fecha catorce de mayo del presente año, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al revocar nuestra sentencia lo hizo a efecto de que se analice lo señalado en el numeral 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, sin que rebasemos la Litis, misma ley que veintiocho de mayo del dos mil diecinueve, se hicieron nuevas reformas, a partir de este ordenamiento legal fue que un grupo de personas residentes en el Estado, solicitan en noviembre del 2020, la realización de una CONSULTA POPULAR, relacionada con la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos en el estado de Quintana Roo. Misma que fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado en fecha cuatro de diciembre del año próximo pasado.**

**Sin embargo a partir de eso se han visto claras nuestras de omisión por parte del Consejo General del IEQROO, para llegar a la imposibilidad material de llevarlo a cabo, conculcando quienes lo integran los derechos políticos electorales de la ciudadanía en los municipios de BENITO JUAREZ, ISLA MUJERES, SOLIDARIDAD y PUERTO MORELOS, aparentando a estas alturas que la culpa no es de su desinterés por llevar a cabo las gestiones que con tiempo pudieron realizar y pues ahora pareciera que resultara fácil que la culpa es de la negativa del poder ejecutivo a quien por cierto en su impugnación tal cual señalan "... que no solo imposibilitan a este instituto a ejercer plenamente sus atribuciones, si no que afecta una de las formas de participación ciudadana previstas en la Constitución, en la ley de Participación y en la ley de Instituciones y procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo..."**

**Es importante que en derecho, NADIE SE PUEDE BENEFICIAR DE SU PROPIO ERROR, en cambio evidentemente vimos un desinterés de llevar a cabo esta consulta, ya que después de la solicitud de las mismas en vez de llevar a cabo las gestiones, el órgano electoral administrativo local (IEQROO), se tomaron unas vacaciones decembrinas a partir del 19 de diciembre de 2020 al 04 de enero de 2021.**

**Fue hasta el 08 de febrero de 2021, que el Consejo General aprobó la ampliación presupuestal para ejecutar las consultas populares, por el monto de \$21,080,712.00 (Veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100), así mismo, autorizó a la Presidenta del Consejo General a fin de que realice las gestiones necesarias ante las autoridades hacendarias respectivas, para requerir la ampliación presupuestal aprobada.**

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

Fue hasta el 08 de febrero de 2021, que el Consejo General aprobó la ampliación presupuestal para ejecutar las consultas populares, por el monto de \$21,080,712.00 (Veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100), así mismo, autorizó a la Presidenta del Consejo General a fin de que realice las gestiones necesarias ante las autoridades hacendarias respectivas, para requerir la ampliación presupuestal aprobada.

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

Dicho oficio, de ninguna manera puede considerarse como una solicitud de ampliación presupuestal, e incluso es una INFORMALIDAD HACERLO ASI.

Derivado de la contestación de la Secretaria de Finanzas y Planeación dependiente del ejecutivo Estatal fue que el IEQROO considero materialmente imposible las consultas solicitadas y aprobadas.

En su resolución la Sala Superior, nos hace referencia que en nuestra sentencia nos excedimos al dejar sin efectos el acuerdo en donde se aprueba tal imposibilidad (IEQROO/CG/A-129/2021) y en donde además los vinculemos a prever las adecuaciones necesarias para efectuar con la debida suficiencia la implementación de las consultas populares y que en síntesis nos ordenan a analizar el numeral 58 de la Ley de participación ciudadana donde señala que quien debe realizar las transferencias presupuestales necesarias para su ejecución es el ejecutivo del Estado, pero también es de destacarse que quien debe gestionarlo es el órgano autónomo, es decir el IEQROO lo cual como lo he manifestado no lo hizo ni con el tiempo ni con las formalidades necesarias.

Coincido en confirmar el oficio de SEFIPLAN donde explica los motivos de su imposibilidad de proporcionar los recursos derivados de la PANDEMIA que como estado nos ha afectado.

Pero no coincido en los puntos 106 Y 107 del presente proyecto Los cuales antes de someter a votación este proyecto propongo se retire del mismo sometiéndolo a votación, ya que siguiendo el criterio de Sala Superior esta fuera de la Litis y persiste la incongruencia, de no aprobarse por quienes integramos el pleno,



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

JEC/001/2021

me permitiré en su caso emitir un VOTO RAZONADO CONCURRENTES, porque además en tales párrafos se da por sentado que no se llevara a cabo estas consultas el próximo seis de junio, lo cual evidentemente SI SE ESTAN CONCULCANDO LOS DERECHOS POLITICOS ELECTORALES DE LA CIUDADANIA QUE CON LOS TIEMPOS Y LAS FORMAS PREVISTAS EN LA LEY LO SOLICITARON pero no por parte de SEFIPLAN ni del PODER EJECUTIVO si no de las autoridades electorales.

**MAGISTRADA**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**