



**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA
CIUDADANÍA
QUINTANARROENSE.**

EXPEDIENTE: JDC/009/2022.

PARTE ACTORA: COLECTIVO
CIUDADANO ISLA COZUMEL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE
QUINTANA ROO.

MAGISTRADO PONENTE SERGIO
AVILÉS DEMENEGHI.

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

COLABORÓ: GUILLERMO
HERNÁNDEZ CRUZ Y ANA
TERESITA RODRÍGUEZ HOY.

Chetumal, Quintana Roo, a cuatro de abril del año dos mil veintidós¹.

SENTENCIA definitiva que **confirma** el acuerdo IEQROO/CG/A-064-2022, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en el cual se determina respecto de la solicitud de consulta popular presentada por diversas ciudadanas y ciudadanos del municipio de Cozumel, en fecha dos de marzo de dos mil veintidós, con base en el informe emitido al efecto.
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

¹ En adelante, todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo se precise lo contrario.

Constitución Federal o General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Juicio de la Ciudadanía o JDC	Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía Quintanarroense.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Participación Ciudadana	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana.
SCJN o Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Informe	Informe que rinde el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, respecto de la solicitud de consulta popular presentada por diversas ciudadanas y ciudadanos del municipio de Cozumel, en fecha dos de marzo de dos mil veintidós.
INE	Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

1. **Escrito de consulta.** El dos de marzo, la ciudadana Claudia Yaneth Cifuentes Ciro, en su calidad de representante común e integrante del Colectivo Ciudadano Isla Cozumel, presentó un escrito ante el Consejo Distrital 11 del Instituto, mediante el cual solicita la realización de una consulta popular en el municipio de Cozumel planteando la siguiente interrogante:

“¿ESTÁS DE ACUERDO CON LA CONSTRUCCIÓN DE UN CUARTO MUELLE DE CRUCEROS EN COZUMEL?”

2. **Acto Impugnado.** El día diez de marzo, el Consejo General mediante acuerdo IEQROO/CG/A-064-2022 determinó respecto de la solicitud de consulta popular mencionada en el antecedente que

precede, en donde se declaró incompetente para entrar al estudio de fondo de la petición de dicha consulta.

3. **Recurso de Revisión.** El diecisiete de marzo, ciudadanas y ciudadanos de Cozumel e integrantes del Colectivo Ciudadano Isla Cozumel, a través de la ciudadana Claudia Yaneth Cifuentes Ciro², quien se ostentó como representante común, interpuso ante el Consejo Distrital 11 del Instituto un Recurso de Revisión.
4. **Recepción de Aviso de Medio de Impugnación.** Con fecha veintitrés de marzo, el Consejo General dio aviso a este Tribunal de la interposición de un Recurso de Apelación, ante el Consejo Distrital 11, por la actora.
5. **Remisión de constancias e informe circunstanciado.** El veintisiete de marzo, la autoridad responsable remitió las constancias, así como el informe circunstanciado, relacionados con el presente medio de impugnación.
6. **Turno del recurso de apelación.** El veintiocho de marzo, el Magistrado Presidente de este Tribunal ordenó integrar el expediente **RAP/008/2022**, turnándolo a su ponencia, en estricto orden de turno para los efectos legales correspondientes.
7. **Reencauzamiento de la vía.** El veintinueve de marzo, a través de sesión administrativa no presencial, el Pleno de este Tribunal determinó reencauzar la vía del recurso de apelación, a juicio de la ciudadanía.
8. **Turno por cambio de vía.** En la misma fecha que el antecedente pasado, el Magistrado Presidente de este Tribunal ordenó integrar el expediente **JDC/009/2022**, turnándolo a su ponencia.

² En adelante la parte actora o accionante.

9. **Acuerdo de admisión.** El uno de abril, de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracciones III y IV de la Ley de Medios, se emitió el acuerdo de admisión del presente juicio de la ciudadanía.
10. **Cierre de instrucción.** El tres de abril, se emitió el acuerdo de cierre de instrucción.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

11. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente juicio de la ciudadanía, atento a lo dispuesto por los artículos 41, fracción I, y 42, fracción IV, ambos de la Constitución Local; 4, fracción III, 5, fracción V, y 8, de la Ley de Participación Ciudadana; 220, fracción III, de la Ley de Instituciones; 94 y 96 de la Ley de Medios; y artículo 17, 41 párrafo III, base VI y 99 de la Constitución general, ello es así, por tratarse de un medio de impugnación promovido en contra de actos, resoluciones u omisiones emitidos por el Consejo General, en materia de participación ciudadana.

2. Procedencia.

i. Causales de Improcedencia.

12. De conformidad con el artículo 31, último párrafo de la Ley de Medios, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio, por lo que, este Tribunal está obligado a su análisis previo a entrar al estudio de fondo del asunto.
13. Dicho lo anterior, de la revisión del presente asunto, se advierte que la autoridad responsable hace valer la improcedencia del este medio impugnativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV de la Ley de Medios, que establece que un medio impugnativo será improcedente cuando no se interponga dentro de los plazos establecidos en el artículo 25³.

³ Cuatro días siguientes, contados a partir de que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugne.

14. Lo anterior porque a dicho de la responsable, la parte actora controvierte el acuerdo IEQROO/CG/A-064-2022 de fecha **diez de marzo**, y la impugnación en su contra fue presentada hasta el **diecisiete de marzo**, considerando que en razón de que nos encontramos en el desarrollo de un proceso electoral, todos los días y horas deben de ser tomados como hábiles, por lo que, considera que la impugnación es extemporánea, solicitando a este órgano jurisdiccional que proceda a desecharlo de plano.
15. Respecto a lo anteriormente dicho, no le asiste la razón a la autoridad señalada como responsable, ya que la causal de improcedencia es **infundada**, pues si bien es cierto que nos encontramos en el desarrollo de un proceso electoral, se considera que la materia del presente asunto, no se encuentra relacionada con dicho proceso electoral, de acuerdo a lo que a continuación se explica.
16. Por una parte, el artículo 24 de la Ley de Medios, si bien establece que durante los procesos electorales ordinarios o extraordinarios, todos los días y horas son hábiles y los plazos se computarán de momento a momento, dicho ordenamiento legal no es aplicable al presente caso, como erróneamente lo plantea la responsable.
17. Lo anterior, de acuerdo a lo que establece la Sala Superior en la jurisprudencia **1/2009-SRII**⁴.

“PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES. La interpretación sistemática del artículo 7, párrafos 1 y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite afirmar que **cuando el acto que se impugna sea emitido durante el desarrollo de un proceso electoral y no se encuentra vinculado a éste, el cómputo del plazo respectivo debe hacerse tomando en consideración los días hábiles con excepción de los sábados y domingos y los inhábiles en términos de ley.** Esto es así, en atención a que la expresión "durante el desarrollo de un proceso electoral federal", no debe entenderse únicamente en un sentido temporal, sino también material, es decir,

⁴ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

que los actos se encuentren relacionados con alguna de las etapas del proceso electoral. Lo anterior obedece a que, en el caso en comento, **al no estar vinculado a proceso comicial, no existe riesgo alguno de alterar alguna de sus etapas**, por lo que no se afecta la definitividad de éstas; de tal forma que **no se justifica considerar todos los días y horas como hábiles.** Tal conclusión es acorde con el derecho fundamental a la impartición de justicia electoral completa y efectiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17, párrafo segundo, y 116, párrafo segundo, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

18. De lo anterior se puede inferir que, cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo aún cuando se emita durante un proceso electoral, si no se encuentra vinculada a éste, **el cómputo del plazo debe hacerse considerando solo los días hábiles.**
19. En el caso, la actora controvierte el acuerdo IEQROO/CG/A-064-2022, por medio del cual el Consejo General resuelve respecto la **solicitud de una consulta popular** presentada por diversa ciudadanía del municipio de Cozumel, que como se puede observar, la materia de dicho acuerdo, no pertenece a alguna etapa dentro del desarrollo del proceso comicial que se encuentra llevándose a cabo en el Estado, en consecuencia, no ha lugar a que el cómputo de los plazos se realice considerándolo como lo pretende hacer valer la autoridad responsable pues ello generaría un perjuicio a las partes tal y como lo establece el criterio jurisprudencial antes mencionado, al no estar vinculado a proceso comicial, porque no existe riesgo alguno de alterar alguna de sus etapas.
20. Es de precisarse que, si bien el procedimiento de consulta popular guarda relación con la jornada electoral, ello es únicamente por lo que hace a la organización de la misma, ya que la normativa establece que en épocas electorales el día de la jornada de consulta, coincide con el del proceso electoral que transcurra, por lo que se evidencia que contrario a lo manifestado por el Instituto, la consulta popular no está vinculada al proceso electoral, máxime que las consultas populares también se pueden llevar a cabo fuera de los procesos electorales.

21. Dicho lo anterior, es de precisar que de las constancias que obran en el expediente, tenemos que el acuerdo impugnado se aprobó el **jueves diez de marzo**, el cual fue notificado a la parte actora el **viernes once de marzo**, por lo que el plazo para impugnar comenzó a correr del **lunes catorce de marzo** al **jueves diecisiete de marzo** (pues los días sábado y domingo no se consideran, por ser inhábiles); luego entonces, si el medio de impugnación se presentó el **jueves diecisiete de marzo**, éste se recepcionó de manera oportuna, es decir, dentro del término de cuatro días establecido en el artículo 25 de la Ley de Medios, pues como se ha dicho, el plazo para impugnar debe contarse en días hábiles por no relacionarse el acto impugnado con el proceso electoral local ordinario.
22. Es por todo lo anterior, que este Tribunal considera **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

ii. Requisitos de Procedencia.

23. 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.

24. 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 PEDIR⁵**, así como la jurisprudencia **2/98** de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL⁶**, se tiene de la lectura realizada al escrito de demanda interpuesta por la parte actora es que su **pretensión** radica en que este Tribunal modifique el acuerdo impugnado, para ordenar a la responsable a entrar al estudio de

⁵ 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.

⁶ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124

fondo de la solicitud de su consulta.

25. Su **causa de pedir** la sustenta en que a su juicio, se vulneran los derechos del colectivo de la ciudadanía de Cozumel, dejándolos en estado de indefensión.
26. En ese sentido se advierte que, la recurrente señala como **agravio** la vulneración al derecho de participación ciudadana, debido a que la responsable no entró al estudio de fondo de la solicitud de consulta popular intentada porque se declaró incompetente para conocer el tema, lo que la deja en estado de indefensión.
27. 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 acuerdo impugnado.

ESTUDIO DE FONDO

i. Marco Normativo

28. Se considera necesario establecer en términos generales el marco constitucional y legal que regula la consulta popular, que servirá de sustento para la determinación tomada por este Tribunal.
29. En la Constitución Federal, los artículos 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.

30. Por su parte la Constitución Local establece en los artículos 41, fracción I, y 42, fracción IV, contempla como prerrogativa de la ciudadanía quintanarroense y como deber, votar en los mecanismos de participación ciudadana como lo es las consultas populares.
31. 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 INE y del Instituto, cuya integración será designada por el INE en los términos que dispongan tanto la Constitución Federal, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
32. 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.
33. 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 precepto 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.
34. 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 improcedencia⁷.

35. 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.
36. 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.

ii. Caso concreto.

37. Una vez establecido el marco constitucional y legal, lo procedente es hacer el análisis del caso concreto, del cual se desprende que los motivos de agravio son los siguientes:
38. La actora señala que la autoridad responsable omitió analizar a mayor profundidad el contenido de la solicitud de consulta popular, en la que pide la intervención del Instituto, para coordinar uno de los mecanismos de participación ciudadana, como lo es la consulta

⁷ Del artículo 21 al 25, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.

popular, lo anterior conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Participación, que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía a través de la aprobación o rechazo de algún tema de trascendencia en el ámbito estatal, municipal o regional.

39. Al caso, los miembros de la ciudadanía del municipio de Cozumel, manifestaron mediante la solicitud de consulta, que la construcción de un cuarto muelle para cruceros es un asunto que incide en la calidad de vida y que vulneran diversos derechos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales.
40. Respecto a lo anterior, el Consejo General a través del acuerdo impugnado, se declaró sin competencia para llevar a cabo dicha consulta popular, toda vez que el tema relativo a la construcción de un cuarto muelle en la isla de Cozumel excede sus facultades, porque la concesión brindada para llevarlo a cabo, fue dada por parte del gobierno federal.
41. Tal determinación emitida por la responsable, a juicio de la parte actora, la deja en **estado de indefensión**, pues considera que en ningún momento del contenido de la consulta solicitada, pide que se revoquen los permisos otorgados para la construcción de la obra, sino para que valide la opinión de la ciudadanía que habita en dicho municipio respecto la construcción de un cuarto muelle, para que notifique a las autoridades, en este caso municipal y estatal, para que en ámbito de su competencia realicen lo conducente para su atención, tal como lo establece el artículo 92 de la Ley de Participación.
42. Luego entonces, la actora aduce que el objeto de la consulta es, **si los habitantes de la isla de Cozumel están o no de acuerdo con la construcción de un cuarto muelle de cruceros** solicitando que sea la ciudadanía de dicho municipio, quienes decidan si esa obra se materializa o no.

43. Por otra parte, la actora manifiesta que la autoridad responsable no llevó a cabo el procedimiento previsto en el artículo 46 de la Ley de Participación que establece que cuando el escrito de solicitud ciudadana sea confuso, pero se pueda apreciar su propósito, el Instituto prevendrá al representante común para que subsane los errores u omisiones en un plazo de dos días hábiles contados a partir de la notificación.
44. Finalmente, aduce que a través del acuerdo IEQROO/CG/A-178-2021, se estableció que en la próxima jornada electoral del cinco de junio de este año, se llevaría a cabo una consulta popular, que debió efectuarse en la jornada electoral del año 2020-2021, lo que hace inviable realizar la consulta popular solicitada por la ciudadanía de Cozumel, pues así lo establece el artículo 43, último párrafo de la Ley de Participación.
45. Respecto a lo anterior, la actora manifiesta que debido a la falta de previsión del Instituto, no pudo llevarse a cabo la consulta mencionada anteriormente, y con ello se violenta la garantía ciudadana toda vez que por el incumplimiento de sus atribuciones, y no realizarla en la jornada electoral pasada, la consulta intentada por la actora, resulta inviable.
46. Una vez establecido lo anterior, es dable señalar que para el estudio de los motivos de inconformidad, y de acuerdo al criterio sostenido por la Sala Superior, en donde se establece que el orden o modo como éstos se estudien, no tiene una afectación negativa en la parte actora siempre y cuando ninguno deje de atenderse, dichos motivos de disenso podrán ser atendidos de manera conjunta en razón que las manifestaciones ahí vertidas se relacionan unas con otras.

47. De esa manera, se establece en el criterio sostenido en la Jurisprudencia números **04/2000**⁸ emitida por la Sala Superior bajo el rubro: **“AGRAVIOS, SU EXÁMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**
48. Asimismo, es dable mencionar que los motivos de agravio hechos valer por la parte actora se atenderán tomando como base los motivos de inconformidad expuestos, considerando que los mismos se pueden encontrar en cualquier parte del escrito de demanda.
49. Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia **2/98**⁹ de la Sala Superior: **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”**.

iii. Decisión y justificación.

50. Este Tribunal estima **infundados** e **inoperantes** los motivos de agravio, de acuerdo a las siguientes consideraciones.
51. Conforme a lo planteado en el marco normativo, no le asiste la razón a la parte impugnante respecto a sus motivos de agravio pues, la autoridad responsable no omitió analizar a mayor profundidad la solicitud de consulta popular como erróneamente lo plantea la actora, ya que como se puede apreciar del contenido del acuerdo impugnado, la autoridad administrativa electoral primeramente consideró necesario estudiar la competencia para conocer la materia de la consulta intentada por la actora.
52. Lo anterior, pues el estudio competencial¹⁰ para conocer de un acto de autoridad, es un requisito indispensable para la validez de un acto de molestia y su estudio es preferente y de orden público.
53. Si bien es cierto que el artículo 2 de la Ley de Participación establece el derecho de la ciudadanía a intervenir y participar,

⁸ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse//>

⁹ Ídem.

¹⁰ De acuerdo al criterio orientador establecido en la jurisprudencia 1/2013 emitida por la Sala Superior, a rubro: **“COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”**

individual y colectivamente, entre otras cosas, en las decisiones públicas, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulen las relaciones en la comunidad, así como el artículo 20 del mismo ordenamiento legal, que establece que la consulta popular es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, a través de la aprobación o rechazo de algún tema de importancia en el ámbito estatal, municipal o regional; dichos preceptos no eximían a la responsable a pronunciarse en un primer momento sobre la competencia para conocer de la consulta planteada por la actora.

54. Pues tal como lo realizó la responsable, en el caso en concreto, no era jurídicamente viable emitir un pronunciamiento sobre el tema de la consulta, pues de la revisión del documento, el Consejo General observó que la materia de lo que se pretendía consultar a la ciudadanía era si los habitantes de la isla de Cozumel están o no de acuerdo con la construcción de un cuarto muelle de cruceros, solicitando que sea la ciudadanía de dicho municipio, quienes decidan si esa obra se materializa o no.
55. Respecto al tema, tal como lo manifestó la responsable en la foja 3 del informe, el título de concesión otorgado para la construcción de dicho muelle, **fue otorgado por el Ejecutivo Federal** por conducto del Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para los efectos que tal concesión establece.
56. De manera que resulta **infundado** lo planteado por la recurrente cuando alega que no fue considerado el derecho de la ciudadanía de Cozumel para opinar sobre la construcción de un cuarto muelle de cruceros, ya que aún y cuando la autoridad responsable es la encargada de ejecutar las acciones necesarias para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana en el Estado, también es cierto que **dicha concesión fue otorgada por una autoridad federal sobre bienes de dominio público que corresponden a la federación**, y la organización de los mecanismos de democracia

directa para la emisión de opiniones que versan sobre temas que competen a la federación, se encuentra fuera de la esfera de acción de esa autoridad local.

57. Lo anterior, de conformidad con lo mandado en el artículo 3 de la Ley Federal de Consulta Popular, el cual establece que la aplicación de las normas de esa ley federal corresponde al Congreso de la Unión, a la SCJN, al INE y al TEPJF **en sus respectivos ámbitos de competencia.**
58. Asimismo, dicha normativa se encuentra acorde al texto del artículo 27 de la Constitución Federal, párrafos quinto y sexto que a la letra establece lo siguiente:

“Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.”¹¹

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y

¹¹ Párrafo quinto.

*telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (...)*¹²

59. Por su parte, en la Ley de Puertos expedida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los preceptos 1, 3 y 5 establece que dicha ley tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, **su construcción**, uso, aprovechamiento, etc.
60. Asimismo, que **todo lo relacionado con la administración, operación y servicios portuarios, estará sujeto a la competencia de los poderes federales**¹³; y que **corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda clase de puertos** y que aquellos que sean de uso público cuyas obras **se construyan en virtud de concesión** serán habilitados una vez cumplidos los requisitos establecidos en los títulos correspondientes¹⁴.
61. Del mismo modo, en la Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 6 y 9 se establece el régimen competencial de la federación sobre el tema que la actora pretende sea materia de consulta popular los términos siguientes:

ARTÍCULO 6.- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación: I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

ARTÍCULO 9.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la legislatura local respectiva.

62. Como se observa del análisis de los preceptos constitucionales y legales mencionados con anterioridad, es que **no le asiste la razón a la actora**, al determinar inviable la emisión de pronunciamiento alguno respecto al tema de la consulta intentado ya que no se encontraba facultada para emitir una determinación sobre un

¹² Párrafo sexto.

¹³ Artículo 3 de la Ley de Puertos.

¹⁴ Artículo 5 de la Ley de Puertos.

mecanismo de participación ciudadana que se relaciona con bienes que pertenecen al dominio público de la federación, como lo es la concesión que fue otorgada para la construcción de un cuarto muelle en el municipio de Cozumel.

63. En el mismo sentido, se comparte el criterio sustentado por la autoridad responsable en el acuerdo que hoy se impugna, respecto de que en el supuesto de que dicha autoridad estuviera facultada para llevar a cabo la consulta intentada por la ciudadanía de Cozumel, al ser vinculante el resultado, **lo procedente** -de conformidad con el artículo 92 de la Ley de Participación- **sería notificar al Poder Legislativo, al titular del Poder Ejecutivo o ayuntamientos**, para que dentro del ámbito de su competencia realice lo conducente para su atención.
64. Sin embargo, al caso en concreto, como ya ha quedado establecido, dichas autoridades no podrían vincularse al resultado de la consulta popular intentada ya que la materia de dicha consulta no es competencia de la autoridad administrativa electoral local porque la construcción del muelle de cruceros y las concesiones que al efecto se otorguen **están sujetos a la competencia de los poderes federales**; siendo evidente que el Consejo General **no cuenta atribuciones para vincular a autoridades de orden federal**, ya que la aplicación de las normas federales como se adelantó corresponde al Congreso de la Unión, a la SCJN, al INE y al TEPJF, **en sus respectivos ámbitos de competencia**.
65. Aunado a que, de los preceptos legales señalados a partir del párrafo 58 las aguas y mares de la nación son de interés federal y las autoridades locales no tienen competencia para pronunciarse sobre cuestiones federales, pues la construcción de un cuarto muelle en el municipio de Cozumel, está sujeto al régimen de dominio público federal.

66. En apoyo a lo anterior, sirve el criterio sustentado en la tesis CXCVI/2001¹⁵ emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO”**, que conforme al artículo 16 de la Constitución Federal destaca que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo:

“En ese sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que **no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte**, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido. Dado que las autoridades solo pueden actuar cuando la ley lo permita.”

67. Ahora bien, respecto a la alegación donde la actora manifiesta que la responsable no llevó a cabo el procedimiento que establece el artículo 46 de la Ley de Participación, donde la responsable debió solicitarle la aclaración respecto del contenido de su solicitud, se estima que no le asiste la razón a la impugnante.
68. Lo anterior, pues tal como dicho precepto legal establece, el Instituto prevendrá al representante común cuando el escrito sea confuso, con la finalidad de que subsane errores u omisiones; sin embargo, la responsable no consideró que la solicitud de consulta presentada actualizara tal supuesto, pues estimó que la petición era clara y precisa, sin embargo, no resultaba procedente pues como se mencionó el Instituto no tiene competencia para pronunciarse sobre cuestiones federales.
69. Finalmente, por cuanto a las manifestaciones respecto a la falta de previsión del instituto en razón de que no llevó a cabo la consulta intentada por la actora, con lo que a su juicio se violenta la garantía ciudadana como consecuencia del incumplimiento de sus atribuciones, en razón de que por las consultas aprobadas a través

¹⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 429, Segunda Sala, Tesis: 2ª. CXCVI/2001.

del acuerdo IEQROO/CG/A-178-2021 que se llevarán a cabo en la próxima jornada electoral, y que debieron realizarse a cabo en la jornada electoral del año 2020-2021-, y con ello se hace inviable la consulta popular solicitada por la ciudadanía de Cozumel, pues así lo establece el artículo 43, último párrafo de la Ley de Participación.

70. Este Tribunal determina que el agravio resulta **inoperante**, lo anterior tomando en consideración que lo sustenta en un concepto de violación que ha quedado desestimado, ya que como se ha precisado la materia de la consulta popular intentada no es competencia de la autoridad responsable.
71. Máxime, que este Tribunal en la sentencia recaída en el expediente JE/001/2021¹⁶, determinó ante la manifestación de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de la inviabilidad de gestionar la ampliación presupuestal a favor del Instituto, una imposibilidad material para realizar dicho mecanismo de participación ciudadana el seis de junio de dos mil veintiuno, es decir, el año en la que se efectuó la solicitud de consulta popular.
72. En ese sentido, si bien la autoridad responsable argumentó en el acuerdo impugnado para fundar y motivar su dicho, que en este año se llevará a cabo otra consulta popular, y conforme el párrafo tercero del artículo 43 de la Ley de Participación, solo podrá realizarse un mecanismo de consulta cuando sea año de elección, como en el caso, es la consulta que el Instituto determinó procedente a través del acuerdo IEQROO/CG/A-178-2021 que la actora hace referencia.
73. Dicho acuerdo fue emitido por el Instituto en acatamiento a la sentencia antes referida, el cual no derivó de una falta de previsión del Instituto, sino de una imposibilidad presupuestal.

¹⁶ Derivado de la sentencia del expediente SUP-JE-93/2021 de fecha doce de mayo de dos mil veintiuno.

74. Sin embargo, como se adelantó el agravio hecho valer resulta inoperante porque con independencia de que en este proceso electoral previo a la solicitud de consulta popular de la parte actora ya existía un pronunciamiento del Instituto respecto a la celebración de una consulta popular en la jornada electoral de dos mil veintidós, y conforme el multicitado párrafo tercero del artículo 43 de la Ley de Participación no podría llevarse a cabo otro mecanismo de participación, con dicha determinación, no se deja a la parte actora en estado de indefensión, primeramente porque la responsable realizó un pronunciamiento respecto a su solicitud, la cual, es conforme a derecho.
75. Y en segundo, porque en el particular se actualiza el criterio sustentado en la jurisprudencia¹⁷ de rubro **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS”**.
76. Así, al descansar sustancialmente su argumento en otro como lo es la supuesta omisión de analizar el contenido de su solicitud, argumento que como se señaló resultó infundado, ello hace que el argumento en análisis resulte a su vez inoperante, dado que de ninguna manera resultaría procedente por basarse en la supuesta procedencia de los conceptos de violación ya analizados.
77. Pues la solicitud de consulta popular planteada por la actora, se encuentra fuera del ámbito de competencia de la autoridad administrativa electoral, ya que la autoridad responsable no cuenta con atribuciones ilimitadas para conocer de todas las formas de participación o expresión ciudadana, sino únicamente de aquellos mecanismos que estén específicamente previstos en la legislación local.

¹⁷ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178784>

78. Con base a lo anterior y de conformidad con el artículo 17 constitucional para garantizar el acceso a la justicia de la parte recurrente, es de establecerse que se dejan a salvo sus atribuciones constitucionales y legales para seguir realizando las gestiones necesarias ante las autoridades que considere competentes.
79. Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo IEQROO/CG/A-064-2022, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y el Magistrado Víctor Venamir Vivas Vivas, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADO

CLAUDIA CARRILLO GASCA

VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE

