



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JUICIO DE INCONFORMIDAD

EXPEDIENTE: JIN/002/2010

**ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

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

**TERCERO INTERESADO: NO
EXISTE.**

**MAGISTRADA PONENTE:
MAESTRA SANDRA MOLINA
BERMUDEZ.**

**SECRETARIOS: LICDA. MARÍA
SALOMÉ MEDINA MONTAÑO, Y
LIC. JORGE FRANCISCO
MARTÍNEZ RENDON.**

Chetumal, Quintana Roo, a veintidós de marzo de dos mil diez.

VISTOS, para resolver, los autos del Juicio de Inconformidad **JIN/002/2010**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática a través de la Ciudadana Alejandra Jazmín Simental Franco, en su carácter de representante propietaria del Partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo; en contra de los Acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral, referente a la aprobación de Convenios de Apoyo y Colaboración con los Municipios del Estado y el Instituto Electoral de Quintana Roo, en Sesión Extraordinaria de fecha diez de febrero de dos mil diez, y

R E S U L T A N D O

De los hechos narrados en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se obtienen los siguientes antecedentes:

I. El diecisiete de febrero del presente año, el Licenciado Jorge Elrod López Castillo, en su calidad de Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo; remite mediante oficio número SG/048/10, copia simple del escrito por el que se promueve Juicio de Inconformidad, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática ante ese órgano electoral en la misma fecha a las once horas con veinticinco minutos, en el cual impugnan los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio de los cuales se aprueban los Convenios Generales de Apoyo y Colaboración con los Municipios de Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Tulúm, en Sesión Extraordinaria de fecha diez de febrero del año en curso.

II. Mediante auto de fecha diecisiete de febrero del año dos mil diez, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que, una vez recepcionado el escrito original de impugnación, el oficio de recepción y sus anexos, sean agregados al expediente registrado bajo el número JIN/002/2010 que le correspondió.

III. En fecha dieciocho de febrero de dos mil diez, ante la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral, se recepcionó el oficio número SG/051/10 de esa misma fecha, mediante el cual el Licenciado Jorge Elrod López Castillo, Secretario General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, remite el Expediente IEQROO/JI/002/2010 y sus correspondientes anexos. Así mismo al referido documento se anexó el Informe Circunstanciado que la autoridad señalada como responsable de rendir en cumplimiento a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. De la razón del retiro de las Cédulas de Notificación y fijación del plazo a Tercero Interesado, que fue remitida por el Instituto Electoral de Quintana Roo, de fecha dieciocho de febrero de dos mil diez, se justifica que no comparecieron Terceros Interesados.

V. Por acuerdo de fecha diecinueve de febrero de dos mil diez, en términos de lo dispuesto por el artículo 36 fracción II de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente en el Estado, se designa Magistrada Instructora a la Maestra Sandra Molina Bermúdez, para que proceda a verificar que el escrito que contiene el medio de impugnación, cumpla los requisitos y términos previstos por la Ley de la Materia y de ser procedente dictar el auto admisorio para los efectos de su substanciación.

VI. En fecha diecinueve de febrero de dos mil diez, ante la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral, se recepcionó el escrito de Ofrecimiento de Pruebas Supervenientes, presentado por el Partido de la Revolución Democrática, a través de la Ciudadana Alejandra Jazmín Simental Franco, en su calidad de Representante Propietaria del Partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

VII. Por acuerdo de fecha veintidós de febrero de dos mil diez, se tiene por presentado el escrito señalado en el resultando inmediato anterior para que conste en el presente expediente y se haga de conocimiento de la Magistrada Instructora Maestra Sandra Molina Bermúdez, para lo efectos de ley correspondiente.

VIII. Por acuerdo de fecha tres de marzo de dos mil diez, se ordena para el mejor proveer, requerir para que en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de su notificación, a los Ayuntamientos de **Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco y Solidaridad**, el acta de la sesión de cabildo mediante la cual se aprueba la firma respectivamente del Convenio General de Apoyo y Colaboración a

celebrarse con el Instituto Electoral de Quintana Roo; así como también en el mismo acuerdo se requirió a la autoridad responsable copia certificada de los Convenios Generales de Apoyo y Colaboración firmados en fecha veinticinco de febrero de dos mil diez, con los Municipios de **Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Solidaridad y Tulúm.**

IX. Por acuerdo de fecha ocho de marzo de dos mil diez, se tienen por presentados los escritos de cuenta, agregándose a los autos del expediente que al rubro se señala, para que conste y sea de conocimiento de la Magistrada Instructora, para los efectos legales correspondientes.

X. Por acuerdo de fecha diez de marzo de dos mil diez, se tiene por cumplimentado el requerimiento realizado al Instituto Electoral de Quintana Roo y a los Municipios de **Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad,** agregándose a los autos del presente expediente; en el mismo acuerdo se le apercibe a los Municipios de **Othón P. Blanco y José María Morelos,** y se les otorga un plazo de veinticuatro horas para que den cabal cumplimiento.

XI. Por acuerdo de fecha doce de marzo del año en curso, se tienen dando cumplimiento a los Municipios de **José María Morelos y Othón P. Blanco,** al requerimiento realizado por este Tribunal Electoral, mediante acuerdo de fecha diez de marzo del año en se actúa.

XII. Por acuerdo de fecha dieciséis de marzo del dos mil diez, se admite el presente Juicio de Inconformidad promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a través de la Ciudadana Alejandra Jazmín Simental Franco, quien se ostenta como representante propietaria ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueban los Convenios Generales de Apoyo y

Colaboración con los Municipios de Benito Juárez **IEQROO/CG/A-016-10**, Cozumel **IEQROO/CG/A-018-10**, Felipe Carrillo Puerto **IEQROO/CG/A-011-10**, Isla Mujeres **IEQROO/CG/A-014-10**, José María Morelos **IEQROO/CG/A-013-10**, Lázaro Cárdenas **IEQROO/CG/A-015-10**, Othón P. Blanco **IEQROO/CG/A-012-10**, Solidaridad **IEQROO/CG/A-010-10** y Tulum **IEQROO/CG/A-017-10**; en el mismo acuerdo se declara el cierre de instrucción.

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

PRIMERO. Que este Tribunal Electoral de Quintana Roo, es competente para conocer y resolver el presente Juicio de Inconformidad, con apego a lo dispuesto en los artículos 49 fracción II y V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1 y 4 de la Ley Electoral de Quintana Roo; 1, 2, 5, 6 fracción II, 8, 76 fracción II y 78 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 1, 4, 5 y 21 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo; 3, 4 y 5 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

SEGUNDO. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1 y 31 párrafo primero de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las disposiciones contenidas en este ordenamiento son de orden público y de observancia general, por lo que las causales de improcedencia en él establecidas deben ser estudiadas preferentemente y con antelación al fondo del asunto, sean alegadas o no por las partes, sirviendo de apoyo a lo anterior, el criterio de jurisprudencia número **SC1ELJ 05/91**, que sustentó la Sala Central, Primera Época del Tribunal Federal Electoral, reconocida por el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a la letra dice:

“... CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO ES PREFERENTE.- Previamente al estudio de la controversia planteada, se deben analizar las causales de improcedencia que en la especie puedan actualizarse, por ser

su examen preferente y de orden público de acuerdo al artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...”

Lo anterior, pues de actualizarse alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento, traería como consecuencia que esta autoridad jurisdiccional no pudiera pronunciarse sobre el fondo del asunto de mérito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 último párrafo de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este sentido, este Tribunal Electoral de Quintana Roo, previo al estudio del fondo de la controversia planteada, procede al análisis de la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, consistente en la frivolidad de la demanda, pues refiere que “...el partido político actor en todos y cada uno de los agravios expuestos en su escrito de demanda, **NO se refiere a hechos concretos, sino únicamente realiza aseveraciones basadas en hechos futuros e inciertos**, de los cuales no tiene la seguridad o la certeza de que puedan llegar a ocurrir, ni tampoco los sustenta con alguna prueba fehaciente. Esto es, los argumentos a los que se refiere en su escrito se basan en meras **suposiciones y especulaciones** que evidentemente no tienen sustento jurídico alguno y mucho menos se esgrimen por situaciones o hecho concretos que en este momento afecten la esfera jurídica del incoante, o bien en la función electoral estatal”.

Las alegaciones hechas valer por la autoridad responsable, resultan infundadas en atención a las consideraciones siguientes: El artículo 29 de la Ley estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé:

“Artículo 29.- Cuando se interponga un medio de impugnación evidentemente frívolo, será considerado como improcedente; sin que esto signifique que la autoridad, a su arbitrio, pueda desechar los recursos por el motivo indicado, sino que será necesario que exponga las razones por las que, en realidad, lo haya considerado como tal”.

Del dispositivo trasunto se advierte que todo medio de impugnación que sea evidentemente frívolo, debe considerarse improcedente. Por otro lado, se especifica que lo anterior no significa que la autoridad, a su arbitrio, puede desechar el recurso por el motivo indicado, sino que siempre deberá exponer las razones ciertas por las que a su consideración, procede el desechamiento por dicha causa.

Lo anterior, sujeta a la autoridad del conocimiento a esgrimir las razones y fundamentos legales por los cuales pudiera desechar el medio impugnativo, con bases objetivas y ciertas. En la especie, no se advierten bases objetivas y ciertas que pudieran generar el desechamiento de la demanda por cuestiones de frivolidad, como a continuación se plasma.

Como bien lo señala la autoridad responsable, el concepto de “Frívolo”, según lo define el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, refiere a los adjetivos ligero, veleidoso o insubstancial. El vocablo “ligero” hace referencia a cuestiones de poco peso o escasa importancia; por su parte, la palabra “insubstancial”, de su literalidad se desprende que hace referencia a lo que carece de substancia o la tiene en un grado mínimo.

En este sentido, al aplicar el concepto en cuestión a los medios de impugnación en materia electoral, debe entenderse referida a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se puedan alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran amparados en el derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan, es decir, que se active con inutilidad evidente, patente y manifiesta los mecanismos de impartición de justicia y cuya finalidad no se pueda conseguir.

Cuando dicha situación se presenta respecto de todo el contenido de una demanda y la frivolidad resulta notoria de la mera lectura cuidadosa del escrito, las leyes procesales suelen determinar que se decrete el desechamiento de plano, sin generar artificiosamente un estado de incertidumbre y prolongarlo.

Sin embargo, cuando la frivolidad sólo se puede advertir con el estudio detenido y de ello resulta que es de manera parcial, el desechamiento no puede darse, lo que obliga al tribunal de que se trate, a entrar al fondo de la cuestión planteada, lo que implica poner en movimiento todo el aparato jurisdiccional, para pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas, donde se incluyen aquellas que resultan frívolas.

En la especie, acontece el último de los supuestos aludidos, pues algunos aspectos de los agravios resultan frívolos e improcedentes, como lo es, cuando se alude a la firma de los convenios por parte de los Secretarios del Instituto Electoral de Quintana Roo y de los Ayuntamientos; siendo que en el acuerdo impugnado se determina que dichas firmas la realizarán los Presidentes de tales organismos públicos; situación que pudiera encuadrar en manifestaciones generales de presuntas violaciones legales, con suposiciones y especulaciones; sin embargo, puede igualmente advertirse que el partido actor se duele del acuerdo impugnado por hechos que pudieran constituir violaciones a la normativa electoral, como por ejemplo, la presunta sustitución o delegación de facultades a favor de los Municipios del Estado o bien, la intervención de los mismos en actos o facultades propias del Instituto Electoral de Quintana Roo en los procesos electorales, entre otros aspectos a considerar. Tales cuestiones solo pueden resolverse con el estudio de fondo de la cuestión planteada, mediante el análisis de los actos o acuerdos impugnados en relación con la norma aplicable al caso.

De las consideraciones que anteceden, este Tribunal Electoral de Quintana Roo, determina que en el presente asunto no se actualiza la causal de improcedencia por frivolidad, a que se contrae el artículo 29 en relación con el diverso 31, fracción IX, ambos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que procede declarar infundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable y consecuentemente, entrar a la cuestión de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Ahora bien, antes de resolver las cuestiones planteadas en esta instancia jurisdiccional, conviene realizar una síntesis de los agravios expresados por el inconforme, de los cuales podemos advertir lo siguiente:

Del recurso de mérito se aprecia que los agravios no se encuentran agrupados bajo un criterio de clasificación homogéneo, ni existe un esquema de identificación numérico o de orden, además que existe una marcada repetición de argumentos en los distintos agravios.

Por lo anterior, se estima necesario que el examen de los agravios se haga conforme a la temática de la litis planteada, en la inteligencia de que su análisis se hace sin demérito del principio de exhaustividad, de manera que ninguno de los agravios quede sin resolver, conforme al criterio jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la página veintitrés de la Compilación Oficial de “Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Volumen “Jurisprudencia”, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.— El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se

analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados”.

De acuerdo a la síntesis de agravios y por razón de método, éstos podemos englobarlos en cinco grandes temas a saber:

1. Que no existe certeza respecto a la aprobación por parte de los cabildos, de los convenios generales de apoyo y colaboración que son motivo de los acuerdos impugnados;
2. Que se violentan los principios de certeza y legalidad ante la posibilidad de que los convenios cuestionados puedan ser modificados y que así mismo, se faculte a los Secretarios Generales del Instituto Electoral de Quintana Roo y de los Municipios, respectivamente, para firmar convenios específicos;
3. Que con los convenios se da una ilegalidad, al transferirse, a los municipios las facultades inherentes del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como disponerse aspectos del proceso electoral, en contravención a lo dispuesto en la Constitución local, Ley Electoral del Estado y disposiciones generales emitidas por las autoridades en la materia;
4. Ilegalidad de los convenios, pues según se menciona, debieron emitirse acuerdos generales y no los convenios cuestionados, pues aquellos al ser generales, vinculan a la ciudadanía, actores políticos, agrupaciones y autoridades de gobierno; y
5. Que se contraviene el principio de neutralidad, previsto y sancionado en los artículos 134 de la Constitución General de la Republica Mexicana y 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El impugnante a efecto de justificar sus afirmaciones acompañó, las siguientes pruebas:

1.- Documental Pública, consistente en la copia certificada de un legajo de doscientas setenta y siete fojas útiles, debidamente selladas y cotejadas, que contienen los acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, de fechas diez de febrero del año en curso; Proyecto de Acta de la Sesión de fecha dos de febrero del año en curso; Proyecto de Acta de Sesión de fecha diez de febrero del año en curso; Correo electrónico del Municipio de Benito Juárez, de fecha veintidós de enero de dos mil diez; Diversos oficios de los Municipios del Estado relativos a los convenios impugnados; Acta con firmas de la Sesión de fecha veintiuno de septiembre de dos mil nueve, de la Comisión Jurídica del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo; Oficios numero PRE/046/10 de fecha once de febrero del año en curso, por los cuales se hace del conocimiento de los Municipios del Estado de la aprobación de los acuerdos por virtud de los cuales, el Instituto Electoral de Quintana Roo aprueba la firma de los convenios.

2.- Documental Privada consistente en invitaciones a la firma de los convenios impugnados.

3.- Documental Privada, consistente en las observaciones que el Partido de la Revolución Democrática le realiza al Instituto Electoral de Quintana Roo, con motivo de la aprobación de los acuerdos para la firma de los convenios de apoyo y colaboración con los Municipios del Estado.

4.- Tres audio cassettes que contienen la versión auditiva de las sesiones de fecha dos y diez de febrero del año en curso respectivamente.

En cuanto a la documental pública, consistente en la copia certificada de un legajo de doscientas setenta y siete fojas útiles, adquiere valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 fracción I, 16 fracción I inciso a) y 22 de la Ley Estatal de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, toda vez que no se encuentra contradicha en su autenticidad o veracidad de los hechos a que se refiere.

De las documentales privadas, es de darse un valor indiciario al tenor de lo expuesto en los artículos 15 fracción II, 16 fracción II, 21 y 23 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que no se encuentra contradicha en su autenticidad o veracidad de los hechos a que se refiere.

En tanto la prueba documental técnica ofrecida, en términos del artículo 16 inciso C) fracción III de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no fue admitida ya que no se señaló concretamente lo que pretendía acreditar, ni identificaba a las personas, los lugares y las circunstancias de modo, tiempo y lugar que reproduce la prueba.

Por otro lado, esta autoridad jurisdiccional, en ejercicio de su facultad para mejor proveer, solicitó de los Municipios del Estado y del Instituto Electoral de Quintana Roo, diversa documentación, tendiente a demostrar la aprobación, por parte de los cabildos, de los convenios de apoyo y colaboración motivo de impugnación, así como las copias certificadas y firmadas de los mencionados convenios, habiéndose desahogado el requerimiento respectivo con las siguientes probanzas:

1.- Documental Pública, consistente en el Oficio número SM/DGAJ/178/2010 de fecha cinco de marzo del dos mil diez, suscrito por el Licenciado Javier Brito Rosellón en su carácter de Síndico del Municipio de Benito Juárez, por el cual señala que el cabildo correspondiente, no celebró sesión ordinaria o extraordinaria que tuviera por objeto someter a consideración de los miembros la aprobación de la firma de los convenios;

2.- Documental pública, consistente en el oficio número 253/10 de fecha cuatro de marzo de dos mil diez, suscrito por la Licenciada Lilia E.

Mendoza González, en su carácter de Secretaria General del Municipio de Cozumel; anexando copia certificada del acta de fecha veintidós de enero de dos mil diez, correspondiente a la Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria.

3.- Documental pública, consistente en oficio número SG/1053/2010 de fecha cuatro de marzo de dos mil diez, suscrito por el Ingeniero Nazario Manuel Sánchez Carrillo, en su carácter de Secretario General del Municipio de Felipe Carrillo Puerto; anexando copia certificada del acta de cabildo de fecha diecinueve de febrero del año en curso, de sesión extraordinaria, y del convenio de colaboración y apoyo.

4.- Documental pública, consistente en oficio sin número de fecha cuatro de marzo del año en curso, signado por Ciudadano Arturo Ríos Magaña, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Isla Mujeres, en donde informa que se encuentran imposibilitados para rendir copias certificadas del acta de cabildo requerida, toda vez que dicho cabildo no cuenta dentro de sus asuntos tratados y/o sometidos a consideración con la propuesta de aprobación del convenio impugnado.

5.- Documental pública, consistente en oficio número 028/2010 de fecha once de marzo de dos mil diez, suscrito por el Ingeniero Otto Ventura Osorio, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de José María Morelos; anexando copia certificada del acta de cabildo de fecha veintinueve de enero de dos mil diez, correspondiente a la Vigésima Octava Sesión Ordinaria de Cabildo y del convenio de apoyo y colaboración.

6.- Documental pública, consistente en oficio número 0026 de fecha cinco de marzo de dos mil diez, suscrito por el Profesor Clementino Angulo Cupul, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de

Lázaro Cárdenas, anexando copia certificada del acta de cabildo de fecha veintisiete de enero de dos mil diez de la XLIII sesión ordinaria.

7.- Documental pública, consistente en oficio número DJ/80/2010-SM, sin fecha, suscrito por la Licenciada Claudia Adela Manríquez Márquez, en su carácter de Sindico Municipal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco; en el que refiere que acorde a la normatividad aplicable, el Presidente Municipal tiene la facultad para la firma del convenio impugnado.

8.- Documental pública, consistente en oficio número PM/051/2010, de fecha cinco de marzo de dos mil diez, suscrito por el Ciudadano Eduardo Román Quian Alcocer, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, anexando copia certificada del acta de cabildo de fecha veintinueve de enero de dos mil diez, correspondiente a la Cuadragésima Cuarta sesión Ordinaria.

9.- Copia certificada de los Convenios Generales de Apoyo y Colaboración, que en fecha veinticinco de febrero del año en curso suscribió el Instituto Electoral de Quintana Roo con los Municipios de Othón P. Blanco, José María Morelos, Tulúm, Solidaridad, Cozumel, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto, que obran de foja 000453 a 000557 del sumario.

A todas estas documentales públicas se les otorga valor probatorio pleno, conforme a los artículos 15 fracción I, 16 fracción I inciso a) y 22 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que no se encuentran contradichos en su autenticidad o veracidad de los hechos a que se refieren.

En lo relativo al primer punto, concerniente a la falta de certeza en la aprobación de los cabildos respecto a la firma de los convenios de apoyo y colaboración que son motivo de los acuerdos combatidos, cabe señalar:

Que el presente asunto se circunscribe a los acuerdos de fecha diez de febrero del año en curso, por virtud de los cuales el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, aprueba la firma de Convenios Generales de Apoyo y Colaboración entre el Instituto Electoral de Quintana Roo y los nueve Municipios del Estado.

Los artículos 5 y 6, fracción II, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señalan:

***“Artículo 5.-** Los medios de impugnación regulados por esta Ley, tienen por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de los órganos del Instituto, se sujeten invariablemente a los principios constitucionales de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad; dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales; y proteger los derechos político electorales de los ciudadanos del Estado.*

***“Artículo 6.-** Los medios de impugnación reglamentados por este ordenamiento son:*

...II.- El juicio de inconformidad, para garantizar la legalidad, de los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto, durante el tiempo que transcurra entre la conclusión de un proceso electoral y el inicio del siguiente, así como durante estos exclusivamente en la etapa de preparación de la elección;...”

De lo anterior, se colige que el juicio de inconformidad tiene como finalidad el garantizar que los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral de Quintana Roo, se ajusten al principio de legalidad. En el presente caso, como ha quedado referido, los acuerdos impugnados fueron emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, máximo órgano de dirección de dicha autoridad electoral, es decir, por un órgano central del mismo.

Ahora bien, lo que importa en el presente asunto, es determinar si los actos impugnados fueron emitidos legalmente, es decir, si los mismos se apegaron a lo dispuesto en la norma aplicable al caso. En este sentido, tenemos que los artículos 1, 9 y 14 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, prevén:



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/002/2010

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, reglamentarias del Artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y tienen por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo”.

“Artículo 9.- El Consejo General del Instituto es el Órgano Superior de Dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura política y democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.

“Artículo 14.- El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:
...XL. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás que le confieren la Constitución Particular, esta Ley y los ordenamientos electorales...”

Como se ve, la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, es reglamentaria del artículo 49 de la Constitución local y tiene como finalidad regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo. Así también se advierte que el Consejo General del mismo, es su órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura política y democrática, así como de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen las actividades del Instituto.

Por otro lado, que dentro de las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, se encuentra la de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones constitucionales y legales en materia electoral. Al caso, los artículos 49 fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 6 párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo y 4 párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo; establecen que para el desempeño de sus funciones, el Instituto Electoral de Quintana Roo, contará con el apoyo y colaboración de las

autoridades municipales, estatales y federales, con la posibilidad de suscribir los convenios necesarios para realizar sus atribuciones.

En este sentido, siendo atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, el de organizar, preparar, desarrollar y vigilar las elecciones, así como las actividades de capacitación y educación cívica, de contribución al desarrollo de la vida democrática, al fortalecimiento del régimen de partidos políticos, el de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y el cumplimiento de sus obligaciones, de velar por la autenticidad y efectividad del voto y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y democrática en la entidad, según se advierte de lo dispuesto en los artículos 49 fracción II, párrafo segundo de la Constitución local y 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, es evidente que los acuerdos por los cuales aprueba la firma de determinados Convenios de Apoyo y Colaboración con los Municipios del Estado, se encuentra ajustado a derecho.

Lo anterior, ante lo cierto de que los convenios cuestionados tienen la finalidad de que el Instituto Electoral de Quintana Roo, reciba de los Municipios del Estado, apoyo y colaboración en las tareas encomendadas constitucional y legalmente; sin que al caso importe la aprobación o no de los cabildos correspondientes; pues ante la eventualidad de falta de aprobación, el efecto sería la no concurrencia a la firma de dichos convenios y en su caso, la no aplicación por parte del municipio correspondiente, de lo consensuado en los convenios de mérito; pues al tenor de lo dispuesto en los artículos 1, 3, 7, 59, 60, 65 y 66 inciso b), de la Ley de los Municipios del Estado, podría ser materia de determinación de los cabildos, por falta de aprobación de tales convenios.

Llama la atención lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley de los municipios ya mencionada, puesto que determina que, “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido

declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”, en la especie, del sumario se advierte que siete municipios del Estado concurrieron a firmar los convenios respectivos, actos que en todo caso deben ser invalidados, de ser el caso, por la autoridad administrativa correspondiente y no por este Tribunal, dado que la validez o invalidez de los mismos no es materia de impugnación, sino los acuerdos emitidos por la autoridad administrativa electoral, por virtud de los cuales aprueba la firma de determinados convenios de apoyo y colaboración con los nueve Municipios del Estado. Los Municipios que no concurrieron a la firma son los de **Isla Mujeres y Benito Juárez**, circunstancia que corrobora lo ya argumentado, pues tal circunstancia lo realizaron en estricto apego a su autonomía municipal, con independencia de la existencia de los acuerdos de mérito.

Al caso, debe señalarse que los acuerdos motivo de impugnación, refieren a la voluntad del Instituto Electoral de Quintana Roo (consensuado a través del Consejo General), de suscribir determinados convenios con los Municipios del Estado, conforme a la facultad dispuesta en los artículos 49 fracción II, de la Constitución local y 6 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo. Por lo que el conocimiento de los convenios debe darse al interior de la autoridad administrativa electoral, por virtud de la obligación que pudiera contraer.

Aunado a lo anterior, debe decirse que en los incisos V y VI, de los antecedentes de los acuerdos correspondientes, se declaró lo siguiente:

“V. Que con fecha veintiuno de septiembre de dos mil nueve la Comisión Jurídica del Consejo General se pronunció satisfactoriamente con respecto a la propuesta de Convenio de Apoyo y Colaboración con los nueve Municipios del Estado presentada por la Dirección Jurídica de este Instituto; por lo que, consecuentemente hecho lo anterior, el Consejero Presidente del Consejo General instruyó al Secretario General, bajo la coordinación del Consejero Presidente de la Comisión Jurídica, para que procediera a realizar las acciones conducentes con las autoridades competentes de los Municipios de la entidad para consensar dicha propuesta y lograr consiguientemente el apoyo y la colaboración de las autoridades municipales para el ejercicio de la función electoral estatal de que es depositario este Instituto.

VI. Que el Instituto Electoral de Quintana Roo y el Municipio de (correspondiente), concurren en un interés mutuo de sumar esfuerzos para llevar a cabo tareas conjuntas en lo concerniente a la realización de actividades inherentes a la promoción de la cultura y los valores democráticos, educación cívica, derechos político electorales, participación ciudadana, entre otras más; siendo que el Municipio de (correspondiente), ha expresado a través de las instancias correspondientes, su firme voluntad de apoyar y colaborar, dentro del ámbito de su competencia, con el cumplimiento de los fines institucionales impuestos legalmente al órgano electoral local; y que por otra parte, el Instituto ha demostrado su voluntad de cumplir en su ámbito competencial, con la coadyuvancia, de ser el caso, a favor de la autoridad municipal del Municipio de Solidaridad, en la organización de las elecciones de alcaldes, delegados y subdelegados municipales, en apego a lo previsto en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo...”

De tales antecedentes se colige que previamente a la emisión de los acuerdos impugnados, el Instituto Electoral de Quintana Roo, por conducto del Secretario General de Acuerdos, consenso con los nueve Municipios del Estado la propuesta de los Convenios de Apoyo y Colaboración respectivos y que con motivo de dichas propuestas, los municipios del Estado, a través de las instancias correspondientes expresaron su firme voluntad de apoyar y colaborar, dentro del ámbito de sus competencias, con el cumplimiento de los fines institucionales impuestos legalmente a la autoridad administrativa electoral en el Estado.

Lo anterior se encuentra corroborado con los siguientes documentos:

- a). Oficio número 199/10, de fecha veintiséis de enero del año en curso, suscrito por la Licenciada Lilia E. Mendoza González, en su calidad de Secretaria General del Ayuntamiento de Cozumel;
- b). Copia de la sesión ordinaria de cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Tulúm, de fecha veinte de enero del presente año;
- c) Oficio número 004, del expediente MLC/SG/04/10, de fecha once de febrero del presente año, suscrito por la ciudadana María del Carmen Sánchez Castillo, en su carácter de Secretaria General del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas;

- d). Oficio SG/0731 2010, de fecha once de febrero del año en curso, suscrito por el Ingeniero Nazario Manuel Sánchez Carrillo, en su carácter de Secretario General del Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto;
- e). Oficio número MSOL/SG/UTJ/270/2010, de fecha diecisiete de febrero del presente año, suscrito por el Maestro en Derecho Corporativo Rafael Eugenio Castro Castro, en su calidad de Secretario General del Ayuntamiento de Solidaridad; anexando copia certificada de acta y Convenio General de Apoyo y Colaboración con el Instituto Electoral de Quintana Roo;
- f). Oficio número DJ/044/2010, recibido por el Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha once de febrero del año en curso y suscrito por el Licenciado Jorge López Negrete, en su calidad de Director Jurídico del Municipio de Othón P. Blanco;
- g). Oficio número 30/2010, del expediente 2008-2011, de fecha once de febrero del presente año, signado por el Profesor Juan Carlos Huchín Serralta, en su carácter de Secretario General del Ayuntamiento de José María Morelos; y
- h). Correo electrónico, de fecha veintidós de enero del presente año, enviado por el Licenciado Emilio Bolio Andrade, en su carácter de Director Consultivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento de Benito Juárez.

Las documentales identificadas en los incisos a), c), d), e), f) y g), por ser documentales signadas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, en términos de lo dispuesto en los artículos 16 apartado I, inciso B) y 22, ambos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hacen prueba plena de lo contenido en los mismos, al

no encontrarse contradichas en su autenticidad o veracidad de los hechos a que refieren. Las identificadas en los incisos b) y h), por ser copias simples, generan presunción sobre los hechos que versan, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 fracción II, 16 fracción II, 21 y 23 de la Ley adjetiva en cita.

De tales probanzas podemos advertir que los Ayuntamientos que circunscriben la geografía estatal, tuvieron conocimiento de los Convenios de Apoyo y Colaboración con el Instituto Electoral de Quintana Roo, teniendo especial relevancia al caso los oficios descritos en los incisos c), d), e) y f), de los cuales se desprende que previo a los acuerdos de aprobación impugnados, recibieron del Instituto Electoral de Quintana Roo los proyectos de los convenios respectivos, con las consideraciones generales y clausulado de los mismos.

En este sentido, deviene en infundado lo argumentado por el impugnante, pues contrariamente a lo considerado por el mismo, en el caso en comento por ser acuerdos del Instituto Electoral de Quintana Roo los que están en controversia, resulta irrelevante el que los municipios hayan o no aprobado los convenios de mérito, pues esto sería motivo de consenso al interior de los propios ayuntamientos; debiendo recalcarse el oportuno conocimiento por parte de los mismos de los proyectos de convenios respectivos.

Por otro lado, cabe señalar que una cosa es la aprobación de los convenios y otra, la firma de los mismos, por lo que si en la especie la firma de los convenios aludidos se deja para una determinada fecha, posterior a su aprobación, ello no vulnera disposición legal alguna, pues constituye el acto formal y solemne por virtud del cual se da firmeza a los acuerdos aprobados, en estricta observancia a lo dispuesto en la ley de la materia.

En las relatas consideraciones, procede declarar infundadas las aseveraciones hechas valer por el inconforme.

En lo tocante al segundo punto, concerniente a la falta de certeza y legalidad de los convenios, por la posibilidad de que los mismos puedan ser modificados así como a la posibilidad de suscripción de convenios específicos a cargo de los Secretario Generales del Instituto Electoral de Quintana Roo y los municipios, respectivamente, se determina lo siguiente:

De la lectura de los proyectos de convenio que obran en autos, se advierte que en el apartado “A”, denominado “de la Colaboración y Apoyo que prestará “EL MUNICIPIO” a “EL IEQROO” para la Promoción de la Cultura Política y Democrática”, en la parte identificada como A.8, se estable que:

“A.8. Derivado de lo establecido en el presente apartado, cualquiera de las partes podrá presentar propuestas adicionales de proyectos particulares de trabajo, las cuales serán sometidas a la consideración de la otra parte, y en caso de ser aprobados serán elevados a la categoría de convenios específicos, y una vez suscritos, pasarán a formar parte de este instrumento legal...”

Por su parte, en la cláusula identificada como Quinta, relativo a modificaciones, se estableció lo siguiente:

“QUINTA. MODIFICACIONES. Este convenio podrá ser modificado o adicionado por voluntad expresa de las partes, y estas modificaciones o adiciones obligarán a los signatarios a partir de la fecha de su firma, en el entendido de que éstas tendrán como único fin perfeccionar y coadyuvar en el cumplimiento de su objeto...”

Como se ve, en el primer caso se prevé la posibilidad de que se suscriban convenios específicos, cuando las partes del convenio General de Apoyo y Colaboración presenten propuestas adicionales de proyectos particulares de trabajo; en este caso, tales convenios deben sujetarse a la consideración de la otra parte y solo en caso de ser aprobados pueden

ser elevados a la categoría de convenios específicos, formando parte del Convenio General de Apoyo y Colaboración.

Esta cuestión no genera la presunta problemática esgrimida por el actor, pues cuando se condiciona la generación de los convenios específicos, a la consideración de la otra parte y por ende, a su aprobación, debe entenderse que debe pasar por los órganos colegiados de decisión correspondientes, es decir, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo o, el cabildo del municipio correspondiente, según sea el caso.

Dicha situación también acontece en el segundo de los supuestos aludidos, aun cuando no se determine en forma expresa, pues no hay que soslayar que se determina que los convenios (Generales) pueden ser modificados o adicionados por voluntad de la partes y que éstas se obligan a partir de la fecha de la firma.

Las partes en el Convenio General de Apoyo y Colaboración resultan ser el Instituto Electoral de Quintana Roo y los municipios correspondientes. En este sentido tenemos que por disposición del artículo 9, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, “el Consejo General del Instituto es el Órgano Superior de Dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.

Por su parte, conforme a lo dispuesto en el diverso numeral 12, fracción XL, de la Ley Orgánica en cita, es atribución del Consejo General dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás que les confiera la Constitución particular, la Ley Orgánica y los ordenamientos electorales.

En relación con lo anterior, tenemos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 49, apartado II, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, “la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las elecciones de Gobernador, Diputados a la legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señale la Ley, son una función estatal que se realiza a través del organismo público denominado Instituto Electoral de Quintana Roo.

Luego entonces, si el Consejo General es el órgano de máxima dirección del Instituto Electoral de Quintana Roo, en cuyas atribuciones recae expresamente el dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas todas sus atribuciones, entre las cuales se encuentran el de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, es evidente que teniendo el apartado del cual emerge la posibilidad de modificar el convenio, relacionado con el proceso electoral, compete al Consejo General emitir el acuerdo de modificación o adición correspondiente.

Lo mismo sucede tratándose de los Municipios, pues al tenor de lo dispuesto en los artículos 3, 7 y 65 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, con la facultad de ejercer las atribuciones concedidas constitucionalmente a los mismos, sobre su territorio, población y organización político administrativa. En tales consideraciones, cualquier modificación o adición que los municipios pudieran realizar a los Convenios Generales de Apoyo y Colaboración, tendrían que ser materia de aprobación por parte de los Ayuntamientos de los municipios correspondientes.

Por otro lado, su aseveración en el sentido de falta de certeza y legalidad, por haberse dispuesto la posibilidad de que los secretarios generales del

Instituto Electoral de Quintana Roo y de los Municipios, respectivamente, puedan firmar convenios específicos, es de establecerse lo siguiente: El impugnante relaciona dolosamente lo dispuesto en las cláusulas A.4. y A.8., para llegar a una conclusión errónea. En la cláusula A:4 se establece:

*“A.4. Ambas partes convienen que el desarrollo de las actividades emanadas de la vigencia del presente convenio, respecto del presente apartado estarán coordinadas por parte de **“EL IEQROO”** por conducto de su Secretario General, en coordinación con el personal que para tal efecto designe; y por **“EL MUNICIPIO”** por conducto del (persona correspondiente) en su calidad de Secretario General del Ayuntamiento, o por el personal que para tal efecto designe...”*

Como se colige, este dispositivo alude al desarrollo de las actividades emanadas de los convenios respectivos, las cuales deben ser coordinadas por los Secretarios Generales del Instituto y Municipios, respectivamente, no dispone firmas de convenios específicos a través dichos funcionarios, como erróneamente concluyó el inconforme.

La coordinación por parte del Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, tiene su razón de ser en lo dispuesto en las fracciones I y II, del artículo 44 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, que establece como atribuciones ejecutivas de tal funcionario electoral, el de cumplir con los acuerdos del Consejo general y auxiliar al Consejero Presidente en la coordinación del desarrollo y avance de las actividades a cargo de las direcciones, unidades y del centro de información electoral, entre otros.

Por su parte, la de los Secretarios Generales de los Municipios, deriva de lo dispuesto en el artículo 120, fracciones V y XIX, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, por virtud de los cuales, entre sus funciones, están las de despachar los asuntos administrativos que le atribuya el ayuntamiento y atender los asuntos que el Presidente Municipal le encomiende, así como intervenir y ejercer la vigilancia que

en materia electoral, le señalen las leyes al Presidente Municipal o los convenios que para tal efecto se celebren.

Lo dispuesto en la cláusula A.8 ya ha sido materia de comentario, por lo cual debe estarse al mismo, desestimando la errónea interpretación del impugnante.

En lo tocante al tercer punto, consistente en la presunta ilegalidad de los convenios aprobados por el Instituto Electoral de Quintana Roo, ya que a su parecer existe transferencia de las facultades del Instituto hacia los Municipios del Estado, debe decirse lo siguiente:

Al caso, cabe señalar que existe por parte del impugnante una errónea interpretación de la finalidad y alcances de los convenios cuya firma son motivos de los acuerdos que hoy se combaten. Para demostrar lo anterior, debemos acudir a lo dispuesto en los artículos 49, de la Constitución Federal, 6 de la Ley Electoral de Quintana Roo así como a los diversos 4 y 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, los cuales en su orden disponen:

El artículo 49, fracción II, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

“Artículo 49.

...II.- la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las elecciones de Gobernador, Diputados a la legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señale la Ley, son una función estatal que se realizará a través del organismo público denominado Instituto Electoral de Quintana Roo, de cuya integración serán corresponsables el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos en los términos que disponga esta Constitución y la ley. Este organismo será autoridad en la materia, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, con el carácter de permanente y profesional en su desempeño.

El Instituto Electoral de Quintana Roo, tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización del financiamiento a las agrupaciones políticas estatales y



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/002/2010

partidos políticos, impresión de material y documentación electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos, la calificación de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría o asignación respectivas en los términos que señale la ley, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. El Instituto Electoral de Quintana Roo, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de su Consejo General, podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de las elecciones locales. Asimismo, el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá coordinarse con la autoridad administrativa electoral federal para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en términos del penúltimo párrafo de la Base V del Artículo 41 de la Constitución Federal, y de conformidad a las bases obligatorias que se prevengan en la Ley. De igual forma, el Instituto Electoral de Quintana Roo podrá suscribir convenios con autoridades municipales, estatales y federales, que tengan el propósito de coadyuvar con éste en la función estatal encomendada”.

Por su parte, el artículo 6, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado, dispone:

“Artículo 6.- *Para el desempeño de sus funciones los órganos electorales establecidos por la Constitución Particular, esta Ley y los demás ordenamientos en la materia, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades estatales y municipales, así como de las autoridades federales en los términos de los convenios que al efecto se suscriban con base en la Ley...”*

Los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, establecen:

“Artículo 4.- *El Instituto es el organismo público, depositario de la autoridad electoral responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales, e instrumentar las formas de participación ciudadana que señale la Ley, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios; contando para el cumplimiento de sus fines con órganos permanentes y temporales, centrales y desconcentrados.*

De igual forma, el Instituto Electoral de Quintana Roo, podrá coadyuvar en la organización de las elecciones para elegir a los integrantes de las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, en los términos que señale la Ley de los Municipios.

Para el desempeño de sus funciones, el Instituto contará con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo”.

“Artículo 5.- *Son fines del Instituto:*
I.- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/002/2010

- II.- Contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- III.- Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- IV.- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos;*
- V.- Velar por la autenticidad y efectividad del voto;*
- VI.- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y democrática de la entidad; y*
- VII.- Las demás que señale la Ley”.*

De lo anterior, podemos advertir lo siguiente:

- a). El Instituto Electoral de Quintana Roo, tiene encomendado por disposición constitucional y legal, la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales, así como, entre otros, realizar las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y democrática de la entidad;
- b). Que para el desempeño de sus funciones, el Instituto Electoral de Quintana Roo, cuenta con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, y
- c). Que para los efectos anteriores, el Instituto Electoral de Quintana Roo, tiene la facultad de suscribir los convenios necesarios que tengan el propósito de coadyuvar en la función estatal encomendada.

En estas consideraciones, debe decirse que los acuerdos por virtud de los cuales se aprueba la suscripción de convenios generales de apoyo y colaboración entre el Instituto Electoral de Quintana Roo y los Municipios del Estado de Quintana Roo, en sí mismos no contravienen la normativa electoral, pues su existencia jurídica se encuentra prevista constitucional y legalmente.

En las relatadas consideraciones, poco importa al caso que los municipios no sean autoridad en materia electoral, pues su carácter de autoridad auxiliar en la materia se encuentra perfectamente definida. Cobra especial mención al caso, lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Electoral de Quintana Roo, al disponer que “las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en todo el Estado de Quintana Roo y reglamentarias del artículo 49 de la Constitución Particular”, y en especial, “que las autoridades estatales, de los municipios, los organismos electorales, agrupaciones políticas y los partidos políticos velarán por su estricta observancia. De lo cual se infiere válidamente que no solamente son auxiliares de los organismos electorales sino que también son coadyuvantes del proceso electoral.

Por otro lado, de la lectura de los convenios exhibidos, específicamente del apartado denominado “Ambas Partes Declaran”, en su fracción III.1, se determina:

“Que tienen el interés de sumar esfuerzos para llevar a cabo tareas conjuntas específicamente en lo concerniente a la promoción de la cultura y los valores democráticos, educación cívica, derechos político-electorales, participación ciudadana, la consolidación de la democracia, así como la realización de los procesos electivos.

Atribuciones éstas que si bien es cierto corresponden al Instituto Electoral de Quintana Roo; conforme a lo razonado con antelación, éste puede celebrar los convenios que considere pertinentes para la consecución de los fines encomendados.

Por otra parte, a efecto de llevar a la práctica los fines del convenio, en el mismo se determinan los apartados denominados: a). De la colaboración y apoyo que prestará “EL MUNICIPIO” a “EL IEQROO” para la promoción de la cultura política y democrática, y b). De la colaboración y apoyo que prestará “EL MUNICIPIO” a “EL IEQROO” para la organización y vigilancia

de los procesos electorales en el estado de Quintana Roo. Estos apartados, tienen bien definidos los alcances de los mismos.

Así, el primero tiene como finalidad impulsar las atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, contenidas en el artículo 5, de su Ley Orgánica, con el apoyo por parte de los municipios del estado, en la consecución de los fines electorales mediante la difusión o apoyo logístico respectivo.

En efecto, en la cláusula A.2., del apartado respectivo, se asienta lo siguiente:

“A.2. Ambas partes se comprometen a realizar de manera coordinada, entre otros, proyectos de trabajo para ejecutar tareas y acciones encaminadas a cumplir con lo siguiente:

- 1 Difundir la educación cívica-electoral;*
- 2 Difundir los valores democráticos y la importancia de la participación ciudadana;*
- 3 Promover la democracia entre los ciudadanos;*
- 4 Organizar foros de estudio y análisis de temas electorales;*
- 5 Promover pláticas y conferencias afines al objeto del presente apartado;*
- 6 Programar y organizar eventos académicos, tales como seminarios, cursos, talleres, simposiums, entre otros, que permitan alcanzar los fines propuestos en el presente instrumento;*
- 7 Organizar cursos de formación y capacitación cívico-electoral.*

Igualmente “EL MUNICIPIO” se compromete a apoyar y colaborar con “EL IEQROO”, en la medida de sus posibilidades materiales y presupuestales, en la realización de los programas, proyectos y campañas, que esta última institución realice en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en beneficio de la ciudadanía quintanarroense, a través de:

- Espacios físicos y equipo para su desarrollo; y*
- Divulgación de los mismos, entre la comunidad y su personal administrativo, respectivamente”.*

Como se ve, las acciones contempladas en la cláusula de mérito, atienden a las atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, previstas en el citado artículo 5 de la Ley Sustantiva en la materia, con el agregado de las formas en que pueden llegar a realizarse los proyectos de trabajo mediante cursos, seminarios, talleres, pláticas y conferencias, entre otros. Mención especial merece, la circunstancia de que las actividades que se realicen siempre deben ser coordinadas con la autoridad administrativa electoral local, con lo que se tutela la legalidad de las mismas.

Ahora bien, cuando en la cláusula de mérito se señala “en la medida de sus posibilidades materiales y presupuestales”, tal cuestión debe atenderse en relación con los medios a través de los cuales puedan realizarse los programas, proyectos y campañas conjuntas.

En el caso, tales medios resultan ser los “espacios físicos y el equipo para su desarrollo”.

En este sentido, cuando se condiciona el apoyo y colaboración de los municipios para el desarrollo de los programas, proyectos y campañas conjuntas, debe entenderse que se refiere a la posibilidad de que los municipios cuenten con los espacios físicos que se requieran así como del equipo necesario para que puedan realizarse. Así, si las partes suscribientes, pretenden llevar a cabo cursos por los cuales puedan incrementar el conocimiento de los derechos políticos electorales del ciudadano y estos se pretendieran impartir a los trabajadores del Municipio; en cumplimiento de lo dispuesto con antelación, el municipio podría colaborar con el espacio físico y la logística necesaria para su realización, lo que implicaría apoyo por parte del personal del municipio, que a fin de cuentas cobra del presupuesto del mismo.

Lo anterior, no presupone un desvío de recursos, pues tal colaboración y apoyo se condiciona a la posibilidad de que pueda otorgarse, es decir, que exista la posibilidad de utilizarse los espacios físicos, equipo y personal, sin que se contravengan las necesidades y funciones propias de los municipios.

Por otro lado, la posibilidad establecida en la parte final de la cláusula que se transcribe, consistente en la divulgación de programas, proyectos y campañas entre la comunidad y personal administrativo de los municipios,

no puede considerarse ilegal y sobre todo, que con el mismo, se faculte a los municipios para que realicen campañas a favor de cualquier candidato. Lo anterior, en base a lo siguiente:

1. Lo cuestionado se encuentra en el Apartado “A”, denominado “De la Colaboración y Apoyo que prestará “EL MUNICIPIO” a “EL IEQROO” para la promoción de la cultura política y democracia”;
2. Por virtud de lo anterior, en la cláusula A.1., se determina que los proyectos, programas y campañas se realicen coordinadamente, es decir, en forma conjunta y no aisladamente, con lo que prevalece la labor de vigilancia del Instituto respecto a la legalidad de los mismos;
3. Dichos programas, proyectos y campañas, se constriñen a la difusión de la educación cívica-electoral, de los valores democráticos e importancia de la participación ciudadana, promoción de la democracia entre los ciudadanos y la impartición de temas electorales, mediante foros de estudio, pláticas, seminarios, cursos, talleres, simposiums, entre otros.

Tales cuestiones no pueden considerarse ilegales, puesto que de conformidad con el artículo 3 de la Constitución General, el régimen democrático, debe entenderse, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; en donde la promoción de la cultura y valores democráticos, educación cívica, derechos políticos electorales, participación ciudadana, la consolidación de la democracia, así como la realización de los procesos electivos, son parte del mismo, por lo que dicha significación alude a una participación generalizada de ciudadanos y autoridades.

En el caso, con los convenios atacados, se pretende mejorar el conocimiento cultural del pueblo, en materias propias de un régimen democrático.

A la par de lo anterior, tenemos que de conformidad con lo previsto en los artículos 49, fracción II, párrafos primero y segundo, de la Constitución local, 6 de la Ley Electoral de Quintana Roo y 4 párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el desempeño de su facultades, el Instituto Electoral de Quintana Roo, cuenta con el apoyo y colaboración, entre otros, de las autoridades municipales, como acontece en la especie. Lo anterior, justifica la legalidad de la disposición y por ende, desvirtúa la pretendida ilegalidad, por el supuesto desvío de recursos y transferencia de facultades.

En el segundo apartado, si bien se toman aspectos del proceso electoral (colocación de propaganda y vigilancia del proceso electoral), propios del Instituto Electoral de Quintana Roo; tal cuestión no puede generar sustitución de las facultades del Instituto a favor de los municipios ni mucho menos, generar facultades meta legales en su beneficio. Lo anterior, ante lo evidente de las falacias del recurrente.

En efecto, en el apartado ya mencionado, en lo que al tema interesa, se establece:

“B.1. “EL MUNICIPIO” entregará a “EL IEQROO”, a la brevedad en cuanto el mismo lo solicite, la relación de lugares de uso común, localizados dentro de sus límites territoriales, a fin de que los partidos políticos y/o coaliciones y/o sus candidatos registrados ante “EL IEQROO”, pinten, fijen o coloquen propaganda electoral con motivo de las campañas electorales que lleven a cabo durante el desarrollo de los procesos electorales locales, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley Electoral de Quintana Roo y demás disposiciones generales de orden público que dicten las autoridades electorales competentes.

B.2. En los lugares de uso común localizados dentro de los límites territoriales de “EL MUNICIPIO” no contemplados en el punto B.1. del presente apartado, toda vez que no existe un catálogo exhaustivo de los mismos, así como en aquéllos no contemplados enunciativamente, la colocación de la propaganda electoral se hará conforme a lo estrictamente



establecido en la Ley Electoral de Quintana Roo, excluyendo cualquier otra disposición general de orden público o normatividad aplicable al respecto.

B.3. “EL MUNICIPIO” manifiesta su conformidad para que “EL IEQROO”, distribuya entre los partidos políticos y/o coaliciones registradas ante “EL IEQROO” los lugares de uso común asignados por “EL MUNICIPIO” para los efectos de la colocación de la propaganda electoral en las campañas electorales que se desarrollen durante los procesos electorales locales, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley Electoral de Quintana Roo y demás disposiciones generales de orden público que dicten las autoridades electorales competentes.

B.4. En la colocación de propaganda electoral en las campañas electorales durante los procesos electorales locales, “EL IEQROO”, dentro del ámbito de su estricta competencia, velará en todo momento por que los partidos políticos y/o coaliciones y/o sus candidatos, observen puntualmente las normas de orden público, previstas en el artículo 142 de la Ley Electoral de Quintana Roo, siguientes:

- a) Podrá colgarse en bastidores, mamparas y en elementos del equipamiento urbano o carretero, siempre que no lo dañen o afecten la visibilidad de los conductores de vehículos o de los peatones;
- b) Podrá colocarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario, en el que se especifiquen tanto las condiciones de instalación como los términos del retiro;
- c) No podrá adherirse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario ni en accidentes geográficos, cualquiera que sea su régimen jurídico;
- d) No podrán emplearse sustancias tóxicas ni materiales que produzcan un riesgo directo para la salud de las personas o que contaminen el ambiente;
- e) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos, construcciones de valor histórico o cultural;
- f) No se podrá colocar, fijar, pintar, ni distribuir al interior de las oficinas, edificios o locales ocupados por los poderes públicos del Estado, en los edificios escolares de cualquier nivel, en monumentos o sitios históricos o culturales, en zonas o lugares turísticos; en edificios o en oficinas de organismos descentralizados, desconcentrados, delegaciones, subdelegaciones o representaciones del gobierno federal, estatal o municipal o en vehículos oficiales destinados al servicio público; y
- g) Toda la propaganda impresa deberá ser reciclable y estar elaborada con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas.

B.5. “EL MUNICIPIO”, a petición expresa por escrito de “EL IEQROO” coadyuvará para que la propaganda electoral sea respetada, es decir, procurará con los medios a su alcance para que ésta no sea retirada o destruida durante el periodo de campaña electoral; o en su caso, auxiliará, a petición expresa por escrito de “EL IEQROO”, en el cumplimiento de lo establecido en el presente convenio.

B.6. “EL IEQROO” velará rigurosamente, que los partidos políticos y/o coaliciones, dentro de los treinta días siguientes a la jornada electoral de que se trate, retiren su respectiva propaganda electoral y la lleven a un centro de reciclaje, o en su caso, despiden la misma.



B.7. Si transcurrido el plazo, señalado en el punto B.6. el partido político y/o coalición de que se trate, no hubiese cumplido con dichas obligaciones consignadas al respecto, “EL MUNICIPIO” procederá al retiro de la misma y al pintado de bardas, en su caso.

B.8. “EL IEQROO”, dentro del ámbito de su competencia, velará por la estricta observancia de estas disposiciones, y adoptará las medidas a que hubiera lugar para asegurar a los partidos políticos y/o coaliciones y/o candidatos, el pleno ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en sus actos de campaña electoral durante el desarrollo de los procesos electorales locales, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley Electoral de Quintana Roo y demás disposiciones generales de orden público que dicten las autoridades electorales competentes.

B.9. “EL IEQROO”, en cumplimiento al Libro Cuarto de la Ley Electoral de Quintana Roo, velará rigurosamente porque la propaganda de las precampañas electorales que realicen los partidos políticos y sus aspirantes a candidatos, de ser el caso, invariablemente se ajusten a las disposiciones normativas de orden público aplicables al respecto.

B.10. “EL MUNICIPIO”, informará inmediatamente a “EL IEQROO” por escrito, a través de la vía de comunicación más expedita, de aquellos casos en espacios públicos correspondientes a sus oficinas o bienes inmuebles bajo su jurisdicción, sean utilizados por partidos políticos y/o aspirantes a candidatos para fijar o pintar propaganda de precampaña electoral. Lo anterior con el propósito de que “EL IEQROO” adopte las medidas a que hubiere lugar y proceda a deslindar las responsabilidades administrativas procedentes.

B.11. Los partidos políticos conjuntamente con los aspirantes a candidatos, tendrán la obligación invariable de retirar dentro de los tres días naturales a la conclusión de la precampaña electoral respectiva, la propaganda utilizada durante la misma.

Si transcurrido dicho plazo, no se ha dado cumplimiento a la obligación aquí señalada, se estará en lo dispuesto a lo establecido en el punto B.7.

Igualmente, “EL IEQROO” podrá solicitar el apoyo de “EL MUNICIPIO” para el retiro y despinte de propaganda de precampaña electoral, colocada en contravención a Ley Electoral de Quintana Roo.

B.12. “EL IEQROO” y “EL MUNICIPIO” establecerán los mecanismos de coordinación con las corporaciones policiacas municipales para el traslado del material y documentación electoral; así como, resguardo de oficinas electorales y operativos especiales los días previos y durante el desarrollo de la jornada electoral y en los posteriores para la celebración de las sesiones de cómputo que contemplan las disposiciones de orden público vigentes.

B.13. “EL MUNICIPIO” proporcionará sus instalaciones y las facilidades necesarias, en la medida de lo posible, y en su caso, siempre y cuando no interfiera o perjudique el desarrollo de sus actividades, para el desarrollo de las tareas propias que pueda desarrollar “EL IEQROO” en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, respecto del presente apartado”.

De tal transcripción podemos concluir que en el apartado respectivo se determina esencialmente (en lo que toca a los municipios), lo siguiente:

1. La determinación a cargo de los municipios de una relación de los lugares de uso común, localizados dentro de sus límites territoriales;
2. La conformidad de los municipios para que el Instituto distribuya entre los partidos políticos y/o coaliciones, los lugares de uso común a fin de que puedan colocar su propaganda electoral;
3. La coadyuvancia de los municipios, relativo al respeto y permanencia de la propaganda electoral;
4. La obligación a cargo de los municipios, de informar inmediatamente a la autoridad administrativa electoral, por la vía más expedita, de aquellos casos en que los partidos políticos o candidatos, en vulneración a la ley de la materia, fijen o pinten, en lugares públicos correspondientes a sus oficinas o bienes inmuebles, propaganda de precampaña electoral;
5. La posibilidad de apoyo por parte de los municipios, para el retiro y despinte de propaganda de precampaña electoral, colocada en contravención a la ley de la materia;
6. El establecimiento de los mecanismos de coordinación con las corporaciones policiacas municipales para el traslado de material y documentación electoral; así como, resguardo de oficinas electorales y operativos especiales los días previos y durante el desarrollo de la jornada electoral y en los posteriores para la celebración de las sesiones de cómputo que contemplan las disposiciones legales;
7. Apoyo logístico, como el uso de instalaciones y facilidades necesarias para el desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales del Instituto Electoral de Quintana Roo, y
8. Por último, que existe transcripción del artículo 142 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativo a los supuestos de colocación y de prohibiciones de propaganda en proceso electoral, clarificando la potestad inherente.

Como se ve, no existe ninguna disposición de la cual pudiera inferirse traspaso de facultades a los municipios, sino simplemente colaboración y apoyo en tareas propias del Instituto Electoral de Quintana Roo. La determinación de los lugares de uso común por parte de los municipios, tiene su razón de ser en el hecho de que estos constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo, además de contar con patrimonio propio, según se dispone en los artículos 126, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 2 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

En el caso, de lo dispuesto en el artículo 238, fracción I, inciso a), de la Ley de los Municipios ya citada, se desprende que es patrimonio municipal, entre otros, los bienes de uso común.

En tal orden de ideas, siendo los lugares de uso común patrimonio de los municipios, es evidente que nadie mejor que ellos para conocerlos y determinarlos y en especial, permitir el uso de los mismos para la fijación y colocación de la propaganda electoral en los procesos electorales.

Es de destacarse, que si bien en la ley de la materia no existe disposición que haga referencia a los “lugares de uso común”, tal circunstancia no torna ilegal a los convenios cuestionados, pues siendo éstos los bienes de los que todos los habitantes, sin distinción alguna y de manera individual o colectiva, pueden hacer uso de ellos sin más restricciones que las establecidas en las leyes, reglamentos administrativos y bandos de policía, a efecto de lograr su conservación, su buen uso y aprovechamiento por parte de la ciudadanía en general, como por ejemplo las plazas, paseos y parques públicos; la vinculación que se realiza de tales bienes con los municipios se ajusta a derecho, ya que conforme a la ley les corresponde su administración, al ser parte de su patrimonio.

También resulta desafortunada la aseveración del inconforme, cuando señala que “se pretende ampliar su colocación (propaganda) en el equipamiento urbano, cuando la ley solo prohíbe su fijación y que sea pintado”, pues no debe soslayarse que en los propios convenios se determina que la colocación de la propaganda electoral, debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la Ley Electoral y demás disposiciones generales de orden público que dicten las autoridades electorales competentes, con lo cual toda colocación de propaganda se sujeta al imperio de la ley. Aunado a lo anterior, tenemos que en la Ley Electoral (artículo 142 precitado), existen dos hipótesis a saber: a). Una permisión explícita con limitaciones expresas, prevista en la fracción I, que establece que podrá colgarse propaganda electoral en el equipamiento urbano, con la limitante de que no se dañe o afecten la visibilidad de conductores o peatones y b). Una prohibición expresa, prevista en la fracción III, del mismo precepto legal, al ordenar que no podrá adherirse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos, cualquiera que sea su régimen jurídico.

De lo anterior, podemos concluir que la propaganda electoral no puede ser adherida o pintada en el equipamiento urbano pero si colgado del mismo, con las limitantes ya señaladas, con lo que se desvirtúa la presunta ilegalidad alegada.

El retiro, por parte de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de la propaganda en campaña y precampaña electoral, lo encontramos dispuesto en los artículos 77, fracción XII; 142, párrafos segundo y tercero y 275 de la Ley Electoral de Quintana Roo; por virtud de los cuales dentro de los treinta días siguientes a la jornada electoral o elección interna, deben retirar la que hayan utilizado. Tratándose de aquella que se encuentre en un radio de cincuenta metros a la redonda de la instalación

de casillas, debe ser retirada cinco días antes de la jornada electoral. También se dispone en el párrafo tercero del artículo 142, de la Ley Sustantiva en cita, que si transcurrido los mencionados plazos, no hubiese sido cumplido el mandato legal, el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá hacerlo.

Evidenciándose la atribución del Instituto para el retiro de propaganda electoral, así como la posibilidad de que suscriba convenios para hacer efectivas sus atribuciones legales, la circunstancia de que se plasme dicha atribución en los convenios cuestionados, no puede considerarse ilegal ni muchos que se trasfieren sus facultades a los municipios del estado, pues tal situación esta prevista constitucional y legalmente.

De igual modo, como se desprende de los convenios de merito (cláusula B.4.), se determina a cargo del Instituto Electoral de Quintana Roo, la vigilancia respecto a la colocación de la propaganda en proceso electoral, transcribiéndose al efecto lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley Electoral de Quintana Roo, con lo que todo aquello relacionado con la colocación de propaganda electoral, queda a cargo de la mencionada autoridad electoral, en la forma, condiciones y términos dispuestos en la normativa electoral aplicable al caso.

La vigilancia del proceso electoral a cargo del Instituto Electoral de Quintana Roo, no se sustituye en el clausulado de los convenios, pues únicamente refiere a aquella que le es propia de la policía municipal, como parte integrante de los municipios.

Ciertamente al tenor de lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 133, fracción I, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en cada Municipio funcionan cuerpos de seguridad pública y tránsito, cuya función primordial es la de mantener la seguridad y el orden público en el municipio; funciones éstas que cobran especial relevancia en los procesos

electorales, pues éstos deben realizarse periódica y pacíficamente. Como ejemplo de la vinculación existente entre las funciones de la policía municipal y el proceso electoral, podemos citar lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley Electoral de Quintana Roo, que prevé:

***“Artículo 170.-** Para asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral, los cuerpos de seguridad pública del Estado y de los municipios deberán prestar el auxilio que les requieran los órganos del Instituto y los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones de esta Ley”*

Como se ve, es necesaria la intervención directa de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipal, a fin de que determinadas etapas del proceso electoral puedan realizarse.

Por ello, que resulta infundada la aseveración de que con los convenios de mérito se sustituya la labor de vigilancia del Instituto Electoral de Quintana Roo, pues ésta subsiste indefectiblemente durante todo el proceso electoral correspondiente y atiende primordialmente a que en todas las etapas del mismo, se cumplan con las disposiciones constitucionales y legales en la materia, lo cual, como se ha constatado, no es materia de transferencia en los convenios cuestionados.

En lo relativo al cuarto punto, consistente en la presunta ilegalidad de los convenios, pues según se menciona, debieron emitirse acuerdos generales y no los convenios cuestionados, pues aquellos al ser generales, vinculan a la ciudadanía, actores políticos, agrupaciones y autoridades de gobierno, al caso es de señalarse lo siguiente:

Primeramente, debe decirse que los convenios cuestionados tienen la finalidad de que el Instituto Electoral de Quintana, en términos de ley (artículos 49 de la Constitución local; 6, de la Ley Electoral de Quintana Roo y 4, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo),

reciba apoyo y colaboración de los municipios del estado, para la consecución de sus atribuciones, por lo que los mismos vinculan únicamente a sus signantes.

La presunta vinculación que se hace a los partidos políticos en los convenios en estudio, no deriva de la voluntad de quienes lo suscriben, sino de lo dispuesto en la ley, ejemplo de ello lo encontramos en lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley Electoral de Quintana Roo, transcrito en los convenios de mérito, por virtud del cual, los partidos políticos se encuentran obligados a cumplir con las reglas establecidas en el mismo, consistente en la permisividad o prohibición de colgar, adherir, pintar o distribuir propaganda en ciertos y determinados lugares; lo cual, según se advierte de los propios convenios, se hace bajo la vigilancia del Instituto Electoral de Quintana Roo.

En otro orden de ideas, si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 29 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, es atribución del Consejero Presidente del organismo electoral en cita, entre otros, el de establecer los vínculos entre el instituto y las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del instituto, no menos cierto es que dichos vínculos pueden generar la emisión y firma de convenios entre dichas autoridades para la consecución de los fines enunciados.

En la especie, como se ha señalado anteriormente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, fracción II, párrafo segundo, parte final, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 6, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo, para el desempeño de sus funciones, el Instituto Electoral de Quintana Roo se encuentra facultado para suscribir los convenios respectivos, previo la aprobación en

ese sentido por su máximo órgano de dirección, que en el presente caso es el Consejo General de dicha autoridad administrativa.

Por lo tanto, resulta infundada su aseveración, cuando señala que debió emitirse un acuerdo general en el que se establecieran las bases de colaboración y apoyo por parte de las autoridades de gobierno y no la firma de los convenios cuestionados. No debe soslayarse que en el presente caso se impugnan acuerdos generales por virtud de los cuales se aprueba la firma de determinados convenios de apoyo y colaboración.

En lo concerniente al último punto, relativo a que se contraviene el principio de neutralidad, previsto y sancionado en los artículos 134 de la Constitución General de la Republica Mexicana y 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo, es de decirse lo siguiente:

No asiste razón al impugnante por las consideraciones consecuentes:

El numeral 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, tiene como objetivo salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad, en la contienda electoral.

En concordancia con lo anterior, debe señalarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que el poder reformador de la constitución, en los dictámenes y discusiones que sirvieron de base para adicionar el artículo 134 en comento, determinaron que:

- I. Se instituyera como norma de rango constitucional la imparcialidad de todos los servidores;
- II. Que se fijará la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los

tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada, y

- III. Se vinculará a los poderes públicos, las autoridades y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, a observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, respecto a la competencia electoral y con ello garantizar, la equidad en la contienda electoral.

Estas premisas se sustentaron en la necesidad de desterrar prácticas que se estimaron lesivas de la democracia, como lo eran: a) el ejercicio del poder para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos, y b) el aprovechamiento de sus cargos por los servidores públicos para lograr ambiciones personales de índole político o en beneficio de un tercero.

De ahí, que con la inclusión de los párrafos señalados, se pretenda salvaguardar los ya aludidos principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Esta misma finalidad se busca con lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por cuanto prohíbe que los titulares de los poderes ejecutivo, tanto federal como local, diputados federales y locales, senadores, magistrados del tribunal superior de justicia del estado, los miembros de los ayuntamientos, los órganos públicos autónomos de Quintana Roo y de la administración pública estatal, paraestatal y municipal, difundan en el período de campaña electoral cualquier propaganda gubernamental. Y que en las excepciones dispuestas en la propia norma, eviten utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada de los servidores públicos.

En estos términos, podrá estarse frente a una conducta contraria a los valores tutelados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134

constitucional y párrafos tercero y cuarto del artículo 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al emplearse recursos públicos que estén bajo la responsabilidad del funcionario público y que se apliquen para influir en la imparcialidad o en la inequidad en la contienda entre los partidos políticos o candidatos; utilizar cualquier medio de comunicación social, para dar a conocer propaganda ajena al carácter institucional o a fines informativos, educativos o de orientación social; e incluir en la propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el marco del contexto apuntado, debe señalarse que los motivos de disenso que se examinan carecen de sustento, porque no se advierte que con lo dispuesto en los convenios aludidos exista la posibilidad racional de que los municipios, a través de sus funcionarios, se encuentren facultados a vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, pues incluso, de la generalidad de las disposiciones que conforman los acuerdos y distintos convenios, se colige que en todo aquello en lo que intervengan los municipios, debe realizarse en coordinación con el personal del Instituto Electoral de Quintana Roo (situación que reconoce el impugnante en sus propios agravios).

En las relatadas consideraciones, al resultar infundados los agravios vertidos por el impugnante, procede confirmar los acuerdos de fecha 10 de febrero del año en curso.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se confirman los Acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en la Sesión Extraordinaria de fecha diez de febrero de dos mil diez, mediante los cuales se aprueban los Convenios de Apoyo y Colaboración a celebrarse entre el Instituto Electoral de Quintana Roo y los Municipios de **Benito Juárez**

IEQROO/CG/A-016-10, Cozumel IEQROO/CG/A-018-10, Felipe Carrillo Puerto IEQROO/CG/A-011-10, Isla Mujeres IEQROO/CG/A-014-10, José María Morelos IEQROO/CG/A-013-10, Lázaro Cárdenas IEQROO/CG/A-015-10, Othón P. Blanco IEQROO/CG/A-012-10, Solidaridad IEQROO/CG/A-010-10 y Tulúm IEQROO/CG/A-017-10.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente al partido actor en el domicilio que tiene señalado en autos, a la autoridad electoral responsable, por oficio con copia certificada de la resolución y por estrados a los demás interesados, de conformidad con los artículos 54, 55, 58, 59, 60 y 61 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Cúmplase.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firman los Magistrados Electorales que integran el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos, que Autoriza y da Fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

M.D. FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROSADO

MAGISTRADA NUMERARIA

MAGISTRADO NUMERARIO

M.C.E. SANDRA MOLINA BERMÚDEZ

LIC. VICTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. SERGIO AVILES DEMENEGHI.