



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-93/2021

ACTOR: INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO

TERCEROS INTERESADOS: SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DE QUINTANA ROO Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: SAMANTHA M. BECERRA CENDEJAS Y ALEJANDRO PONCE DE LEÓN PRIETO

COLABORARON: JAVIER CUAHONTE CÁRDENAS Y ROBERTO CARLOS MONTERO PÉREZ

Ciudad de México, doce de mayo de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

ÍNDICE

Antecedentes	2
Consideraciones y fundamentos jurídicos	4
1. Competencia.....	4
2. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial	6
3. Requisitos de procedencia.....	7
4. Terceros interesados	8
5. Planteamiento del caso.....	9
6. Estudio de fondo	11
6.1. Tesis de la decisión	11
6.2. Marco normativo	12
6.3. Análisis del caso	14
7. Efectos	22
Resuelve	22

GLOSARIO

Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto estatal	Instituto Electoral de Quintana Roo
Ley de medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de participación ciudadana	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Xalapa	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
Secretaría de Finanzas y Planeación	Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo
Tribunal local	Tribunal Electoral de Quintana Roo

ANTECEDENTES

1. Solicitud de realizar una consulta popular. El veintitrés de noviembre de dos mil veinte, diversos ciudadanos presentaron escritos ante el Instituto estatal por medio de los cuales solicitaron la realización de una consulta popular, relacionada con la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos, todos del estado de Quintana Roo.

2. Aprobación de la consulta. El cuatro de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto estatal aprobó la procedencia de las solicitudes de consulta popular mediante los acuerdos IEQROO/CG/A-049/2020, IEQROO/CG/A-050/2020, IEQROO/CG/A-051/2020 y IEQROO/CG/A-052/2020.

3. Ampliación presupuestal. El ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto estatal aprobó el acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021, mediante el cual se autorizó una ampliación presupuestal que se solicitaría a la Secretaría de Finanzas del estado, a efecto de realizar las consultas populares aprobadas para dos mil veintiuno, a celebrarse junto con la jornada electoral del próximo seis de junio.



4. Respuesta a la solicitud de ampliación presupuestal. El catorce de abril de dos mil veintiuno, el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través del oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021, señaló que no existían las condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos excedentes para la viabilidad de la ampliación solicitada.

5. Acuerdo que declara la imposibilidad material. El quince de abril de dos mil veintiuno, a través del acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021, el Consejo General del Instituto estatal determinó la imposibilidad material de ejecución respecto de la consulta popular solicitada, por insuficiencia presupuestal, en tanto que el presupuesto autorizado para el presente año estaba dirigido para el desarrollo del proceso comicial, incluida la jornada electoral del próximo seis de junio. Por lo cual, de distraer recursos etiquetados para tal efecto, se pondría en riesgo la realización de los comicios.

6. Juicio electoral local. El quince de abril de dos mil veintiuno, el Instituto estatal promovió un juicio electoral, ante el Tribunal local, en contra del Poder Ejecutivo del estado por la negativa de asignar recursos económicos.

7. Sentencia impugnada. El veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal local a través de la sentencia dictada dentro del expediente JEC/001/2021 confirmó el oficio impugnado emitido por el subsecretario de Política Hacendaria mencionado. Además, en plenitud de jurisdicción, dejó sin efectos el acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021, por cuanto a las consideraciones de la imposibilidad material para realizar la consulta popular.

Asimismo, vinculó al Instituto estatal a prever las adecuaciones y gestiones necesarias para efectuar con la debida suficiencia la implementación material de las consultas populares.

8. Juicio electoral. El veintisiete de abril de dos mil veintiuno, la representación del OPLE promovió ante el Tribunal local un medio de impugnación en contra de la resolución referida en el numeral previo.

9. Cuestión competencial. El cinco de mayo de dos mil veintiuno, la Sala Xalapa sometió a consideración de esta Sala Superior la competencia para conocer del asunto, al advertir que el medio de impugnación se vincula con el presupuesto de un organismo público electoral local.

10. Turno. El seis de mayo de dos mil veintiuno, se recibieron las constancias en esta Sala Superior, con las cuales el magistrado presidente acordó integrar el expediente SUP-JE-93/2021 y se ordenó su turno a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de medios.

11. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

En atención a la remisión de la Sala Xalapa, debe señalarse que esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, porque la controversia se vincula con la posible vulneración a la autonomía del Instituto estatal, derivado de que en la sentencia impugnada confirmó el oficio emitido por el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través de la cual señaló que no existían las condiciones presupuestales para la viabilidad de la ampliación solicitada.

Adicionalmente, en plenitud de jurisdicción, el Tribunal local dejó sin efectos el acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021, por cuanto a las consideraciones del Instituto estatal que establecían la imposibilidad material para realizar la consulta popular.



Asimismo, en la sentencia combatida se vinculó al Instituto estatal a prever las adecuaciones y gestiones necesarias para efectuar con la debida suficiencia la implementación material de las consultas populares.

De ahí que la controversia que se presenta es de la competencia de esta Sala Superior, en virtud de que la sentencia impugnada está vinculada directamente con la autonomía e independencia de una autoridad en materia electoral, que incluso podría poner en riesgo su funcionamiento y operatividad y, por tanto, vulnerar los principios que deben observar todas las autoridades en relación con la función electoral.¹

En efecto, la autonomía tanto de los organismos públicos locales y tribunales electorales locales es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, pues permite salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales locales.

Por tanto, cuando se aduzca la existencia de actos u omisiones de poderes públicos u otros organismos estatales que pudieran implicar un grado de intromisión ilegal en su autonomía, en posible afectación generalizada de su naturaleza jurídica y óptimo funcionamiento, estos son revisables por parte de esta Sala Superior a través de los medios de impugnación en materia federal.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 99, párrafos primero y cuarto de la Constitución general,² es el órgano garante de la regularidad constitucional y convencional del sistema electoral.³

Cabe señalar que el diecisiete de abril de dos mil veintiuno, diversos ciudadanos solicitaron que esta Sala Superior ejerciera su facultad de atracción para que se resolviera la impugnación que promovieron contra el acuerdo IEQROO/CG/A-52/2021 (parte de la cadena impugnativa del presente asunto), mediante el cual el Instituto estatal determinó la

¹ Así lo ha determinado esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-104/2019.

² con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución general.

³ Así lo ha determinado esta Sala Superior al resolver, entre otros, los juicios electorales SUP-JE-81/2020 y SUP-JE-91/2020.

inviabilidad de la realización de la consulta popular (en torno al servicio prestado por la empresa concesionada para el alcantarillado y saneamiento), en tanto que el presupuesto autorizado para el año en curso conllevaba la gestión del proceso electoral, por lo que no podían distraerse los recursos etiquetados.⁴

Así, al resolver el expediente SUP-SFA-30/2021 y acumulados, el veintiuno de abril de dos mil veintiuno, esta Sala Superior determinó como improcedente el ejercicio de la facultad de atracción (porque el asunto debía ser resuelto por el Tribunal local) y ordenó remitir las constancias a la Sala Xalapa, para que se pronunciara respecto al salto de instancia solicitado por los entonces actores.

Derivado de ello, el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, la Sala Xalapa determinó improcedente el salto de instancia y ordenó remitir las constancias al Tribunal local, a fin de cumplir con el principio de definitividad, sin que se advierta que haya emitido la resolución respectiva.

En ese contexto, si bien aquella impugnación se remitió a la Sala Xalapa, atendió a que la controversia involucraba los derechos político-electorales de los ciudadanos que inicialmente solicitaron la consulta.

En el caso en estudio, acude el Instituto estatal a hacer valer una presunta vulneración a su autonomía, derivado de que el Tribunal local confirmó el oficio por el que el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Planeación señaló que no existían las condiciones presupuestales para la ampliación solicitada y, por otro, en plenitud de jurisdicción, dejó sin efectos el acuerdo de la autoridad administrativa local respecto a la imposibilidad material para la realización de la consulta popular.

En consecuencia, compete a esta Sala Superior conocer y resolver del juicio electoral al rubro indicado, dado que la sentencia impugnada se vincula directamente con la autonomía e independencia de la autoridad administrativa electoral en el estado de Quintana Roo.

⁴ Lo que se cita como un hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de medios.



2. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁵ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial

3. Requisitos de procedencia

El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 10, 12, y 13 de la Ley de medios, tal y como se evidencia a continuación:

3.1. Forma. Se cumplen con los requisitos formales, porque la demanda se presentó por escrito y se hace constar el nombre y firma autógrafa del promovente; se identifica el acto reclamado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos y se exponen los agravios respectivos.

3.2. Oportunidad. Se cumple con el requisito, porque la sentencia impugnada fue notificada a la parte actora el veintitrés de abril.⁶ Mientras que la demanda se presentó el veintisiete siguiente ante la autoridad responsable, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días.

3.3. Legitimación y personería. El Instituto estatal está legitimado, porque aduce la posible vulneración a su autonomía derivado de la sentencia impugnada.

Además, se reconoce el carácter con el cual se ostenta la Consejera Presidenta del Instituto estatal, al ser reconocida por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado.⁷

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.

⁶ Lo que se corrobora con la constancia de notificación que obra a foja 542 del expediente accesorio dos.

⁷ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de medios.

3.4. Interés. El Instituto estatal tiene interés, toda vez que fue parte actora en el juicio en el cual se dictó la sentencia impugnada.

3.5. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación cuestionada.

4. Terceros interesados

Diversas personas presentaron escritos a través de los cuales pretenden que se les reconozca el carácter de terceros interesados en el presente medio de impugnación.

Los nombres y fechas de recepción de los escritos se describen a continuación:

No.	Nombre	Fecha de presentación de los escritos
1	Procurador Fiscal del Estado, en representación de la Secretaría de Finanzas y Planeación	30 de abril de 2021 19:30 horas
2	Rosario de los Ángeles Aban Mukul, ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Benito Juárez	30 de abril de 2021 20:27 horas
3	Josefa Castellanos Ganda, ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Isla Mujeres	30 de abril de 2021 20:28 horas.
4	Darinel Kenedy García Acopa, ostentándose como representante común de la ciudadanía del municipio de Solidaridad	30 de abril de 2021 20:29 horas
5	Carlos Emilio Quijano Puerto y otros 78 ciudadanos	30 de abril de 2021 23:12 horas

En primer término, debe señalarse que el plazo de publicitación del medio de impugnación transcurrió del veintisiete de abril de dos mil veintiuno a las veintiún horas con diez minutos, fecha en la que el actuario del Tribunal local fijó la razón respectiva y una vez transcurrido el plazo legal, el treinta de abril de dos mil veintiuno a las veintiún horas con diez minutos, se procedió a retirar de los estrados de dicho órgano jurisdiccional la cédula de notificación respectiva.



Ahora bien, a consideración de esta Sala Superior, la pretensión de reconocimiento con el carácter de terceros interesados es atendible respecto a la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como de los ciudadanos Rosario de los Ángeles Aban Mukul, Josefa Castellanos Ganda y Darinel Kenedy García Acopa.

Lo anterior, en virtud de que del contenido de los escritos se desprende que su pretensión es que se confirme, aunque por consideraciones distintas el acto impugnado.

Como puede observarse, de conformidad con el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de medios, las personas de referencia reúnen el carácter de terceros interesados por manifestar un derecho incompatible al que pretende la parte actora y presentar su escrito en tiempo.

Por lo que corresponde a los setenta y nueve ciudadanos restantes, a consideración de este órgano jurisdiccional, no es atendible la petición toda vez que presentaron sus escritos ante la Oficialía de Partes del Tribunal local a las veintitrés horas con doce minutos del treinta de abril de dos mil veintiuno, esto es, fuera del plazo de publicación, por lo que no es posible atender su petición.

5. Planteamiento del caso

El ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto estatal aprobó una ampliación presupuestal por \$21,080,712.00 (veintiún millones ochenta mil setecientos doce pesos 00/100 M.N.) que se solicitaría a la Secretaría de Finanzas del estado, con motivo de la realización de las consultas populares en cuatro municipios de la entidad federativa, a celebrarse junto con la jornada electoral del próximo seis de junio (acuerdo IEQROO/CG/A-052/2021).

En atención a ello, el catorce de abril de dos mil veintiuno, el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Planeación señaló que dadas las condiciones económica en la entidad federativa, consecuencia de la emergencia sanitaria, no existían las condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos

excedentes y, por ende, no era posible dar viabilidad de la ampliación solicitada (oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021).

Derivado de la respuesta, el quince de abril de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto estatal determinó la imposibilidad material de la ejecución de la consulta popular el día de la jornada electoral programada para este año, en atención a la insuficiencia presupuestal (acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021).

A su vez, el recurrente promovió juicio electoral local JEC/001/2021, a fin de controvertir el oficio del subsecretario de Política Hacendaria. En la sentencia combatida, el Tribunal local confirmó el citado oficio y, en plenitud de jurisdicción, dejó sin efectos el acuerdo del Instituto estatal relativo a la imposibilidad de realizar la consulta (IEQROO/CG/A-129/2021) y lo vinculó a prever las adecuaciones y gestiones necesarias para efectuar con la debida suficiencia la implementación material de las consultas populares.

Inconforme con esa determinación, el Instituto estatal promovió el presente juicio electoral, en el que hace valer los **planteamientos que se sintetizan enseguida:**

- La pretensión hecha valer en la instancia local fue obtener suficiencia presupuestal a fin de materializar la consulta popular, por lo que la responsable debió ser congruente en analizar lo solicitado y determinar si existía la razón de obtener recursos necesarios, sin embargo, lo resuelto no guarda congruencia con la causa de pedir, ya que se vinculó al Instituto a realizar la consulta popular a partir de adecuaciones presupuestales.
- Lo que debió determinar la responsable, era si el oficio impugnado debía confirmarse, modificarse o revocarse, de ahí que cause agravio que el Tribunal local introduzca la figura de la plenitud de jurisdicción, cuando no formaba parte de la controversia jurídica planteada.
- El Tribunal local determinó (de oficio) la legalidad del acuerdo emitido por el Instituto estatal, violentando los principios fundamentales del derecho procesal electoral.
- La responsable no debe ir más allá de la controversia planteada y empeorar el estatus de la actora, al vincularla a realizar una serie de



adecuaciones a su presupuesto anual, con lo que violenta el principio no reformatio in peius.

- Además de variar la litis y exceder sus facultades, vulnera la autonomía financiera presupuestaria del Instituto estatal, dada la vinculación para que realice ajustes presupuestarios y lleve a cabo las consultas populares, lo que implica una injerencia directa.
- Señala como agravios *ad cautelam* que, si bien la autoridad hacendaria expuso ante la responsable las razones por las que no tiene forma de allegarse de los recursos solicitados, ello no debió causar perjuicio al Instituto estatal.
- Causa el señalamiento de que el Instituto fue omiso en plantear la necesidad presupuestal desde diciembre de dos mil veinte, pues fue el nueve de marzo de dos mil veintiuno, que el Instituto estatal estableció la procedencia de las consultas y desde el ocho de febrero se realizó la solicitud de ampliación del presupuesto, previniendo con antelación los requerimientos financieros y hasta el catorce de abril, se obtuvo la negativa del gobierno local.
- La responsable realiza comparaciones subjetivas, sin bases fácticas ni jurídicas, referentes a que en otros estados realizan una utilización más eficiente de los recursos, lo cual constituye una evidente vulneración a la autonomía.
- La responsable resta valor a las medidas de seguridad necesarias que deben contener las boletas para las consultas populares, en atención al principio de certeza que debe privilegiarse en cualquier proceso comicial. Además, contrario a lo que sostiene la responsable, los recursos no solo van orientados a la impresión de las boletas, sino a los gastos de material electoral, operación, logística, cuadernillos de capacitación de los funcionarios de la mesa directiva.
- Resulta injustificado el argumento relativo a que el Instituto estatal carece de experiencia en la implementación de las referidas consultas populares.
- Advierte una falta de exhaustividad, pues la responsable utilizó argumentos que no son propios de la autoridad hacendaria a fin de justificar su negativa, debido a que los mismos ni siquiera fueron planteados en su contestación, ni se controvierte el contenido del acuerdo revocado o las acciones realizadas por el Instituto para obtener los recursos para la realización de las consultas.
- Estima que es incongruente que la responsable base sus determinaciones en cuestiones ajenas a la litis, ya que por un lado funda su resolución en una supuesta suficiencia presupuestal derivada de una apreciación subjetiva del presupuesto asignado al Instituto y, por otro lado, basa su determinación en que resultan infundados los agravios vertidos por la autoridad en el juicio electoral.

6. Estudio de fondo

6.1. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que los conceptos de agravio relativos a la vulneración de los principios de congruencia y exhaustividad son **sustancialmente fundados y suficientes para revocar la sentencia impugnada.**

6.2. Marco normativo

El principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución respectiva se atienden todos los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la litis y se valoran todos los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.

En el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general, se consagra el derecho al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

Este derecho fundamental obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.⁸

Asimismo, el artículo 17 de la Constitución general establece que la **tutela judicial efectiva** reside en el dictado de sentencias que tengan como característica, entre otras, la de ser emitidas de manera completa, esto es, de manera exhaustiva.

⁸ Resulta orientador el criterio contenido en la Jurisprudencia 2a./J. 58/2010 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.



En ese sentido, **el principio de exhaustividad** se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.

Por tanto, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.

Esto es, toda autoridad electoral tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.⁹

Lo anterior, a través de la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.¹⁰

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. **La congruencia interna** exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más

⁹ Sirve de sustento, las jurisprudencias de esta Sala Superior 12/2001 y 43/2002, de rubros "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE" y "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", respectivamente.

¹⁰ Conforme con lo previsto en la jurisprudencia 28/2009, de rubro "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA".

allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia que la torna contraria a derecho.

6.3. Análisis del caso

Para analizar si se vulneraron los principios de congruencia y exhaustividad, se debe destacar cuáles fueron los argumentos hechos valer por el Instituto estatal ante el Tribunal local, así como las consideraciones del órgano jurisdiccional al resolver la controversia.

a. Juicio electoral local JEC/001/2021

En el juicio electoral promovido ante el Tribunal local, la parte actora controvertió el contenido del oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021, de catorce de abril de dos mil veintiuno, por el cual el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Planeación informó que no existían las condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos excedentes para la viabilidad de la ampliación solicitada derivada de la necesidad de contar con suficiencia presupuestaria para llevar a cabo la consulta popular previamente aprobada.

Esencialmente, hizo valer como concepto de agravio que el Ejecutivo local incumplió el deber previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana, el cual dispone lo siguiente:

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

Al efecto, argumentó que tal incumplimiento vulneraba el debido ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas al Instituto estatal para la instrumentación de las formas de participación ciudadana.



Además, señaló que en términos del artículo 49, fracción II de la Constitución local, ese instituto tiene como función la instrumentación de las formas de participación ciudadana previstas en la legislación.

Asimismo, precisó que se limitaba una de las formas de participación ciudadana prevista en la Constitución y en la ley, conculcando derechos político-electorales de la ciudadanía de los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Puerto Morelos.

Al respecto, destacó el deber que tiene el Ejecutivo local de proveer los recursos económicos para llevar a cabo el procedimiento de participación ciudadana, por lo que consideró que la respuesta dada en el oficio controvertido, vulneró lo previsto en el aludido artículo 58 de la Ley de participación ciudadana, no obstante que fue solicitada una ampliación presupuestal en términos del acuerdo IEGROO/CG/A-052/2021, notificado desde el ocho de febrero último, requerimiento que además se hizo mediante oficios de tres, ocho y veinticinco de marzo del año en curso.

Adujo también que el oficio mencionado era indebido en cuanto a la afirmación de que el Instituto estatal estaba en posibilidad de hacer una adecuación presupuestaria para liberar recursos. Esto, porque la autoridad hacendaria perdía de vista que los recursos etiquetados ya habían sido ejercidos parcial o totalmente en gastos inherentes al proceso electoral, existiendo una imposibilidad material de realizar ajustes al presupuesto.

En este tenor, consideró que la autoridad hacendaria no contaba con facultades de trasladar el deber previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana al Instituto estatal.

Finalmente, consideró que al no contar con el presupuesto correspondiente no estaba en posibilidad de llevar a cabo la consulta popular en fecha coincidente con la jornada electoral del proceso en curso, por lo que el aplazar la consulta incidía también en elevar su costo.

Como se puede advertir, el acto impugnado ante el Tribunal local fue el contenido del oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021, de

catorce de abril de dos mil veintiuno, suscrito por el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal.

El motivo de agravio fue **esencialmente el incumplimiento** de lo previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana.

b. Consideraciones del Tribunal local al resolver el juicio electoral

En la sentencia impugnada, el Tribunal local declaró infundada la alegación relativa a que no se asumió el deber previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana y, por ende, no se acreditaba la vulneración a las atribuciones que tiene el Instituto estatal.

Al efecto, argumentó que no resultaba posible ministrar la cantidad solicitada, al no existir las condiciones presupuestales que permitieran la generación de ingresos excedentes, pero que el Instituto estatal se encontraba en condiciones para realizar la adecuación de su presupuesto asignado, para liberar recursos que puedan ser destinados para el fin solicitado.

Así, concluyó que la determinación no fue como tal una negativa por parte de la responsable, sino que fue derivado de una imposibilidad económica de otorgar la ampliación requerida del mencionado recurso en atención a la situación financiera nacional y estatal.

Retomó los argumentos de la autoridad hacendaria relativos a la situación financiera del estado derivada de la emergencia sanitaria generada por la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), con lo que justificó la negativa de la ampliación presupuestaria, señalando de forma sucinta el contexto económico nacional y del estado.

Una vezpreciado lo anterior, llevó a cabo diversa argumentación en los términos siguientes:

- La Secretaría de Finanzas notificó el presupuesto aprobado por el Congreso de la entidad para el ejercicio fiscal en curso, así como el procedimiento para solicitar alguna modificación.



- El Instituto estatal pudo haber incorporado las previsiones presupuestales necesarias con anterioridad.
- A pesar de la situación económica del país, el Instituto estatal duplicó su presupuesto para el 2021 de forma considerable.
- Comparó el presupuesto para 2021 respecto de diversas entidades federativas y el total de cargos a elegir en cada una de ellas.

Con base en lo anterior, el Tribunal responsable consideró procedente analizar, en plenitud de jurisdicción, los argumentos expuestos en el acuerdo IEQROO/CG/A-129-2021 emitido como consecuencia de la negativa a la ampliación presupuestal solicitada y en el que se precisó la imposibilidad material de llevar a cabo la consulta popular.

En este punto, destacó el derecho político-electoral de los ciudadanos a votar y precisó que la alegada imposibilidad material para llevar a cabo la consulta popular aprobada era consecuencia de las acciones y omisiones del Instituto estatal, por lo siguiente:

- No llevó a cabo las gestiones necesarias para solicitar la ampliación de su presupuesto del año fiscal 2021 diligente y oportunamente.
- Puede celebrar convenios de colaboración con entidades municipales, estatales y federales.
- Debió prever en su presupuesto un apartado para la realización de las consultas.
- Pudo hacer las adecuaciones a su presupuesto.
- No tiene experiencia en organizar procesos de participación ciudadana.
- Nadie puede beneficiarse de sus propios actos ilícitos.

En consecuencia, determinó que se podía ajustar el presupuesto del Instituto estatal para liberar recursos e implementar las consultas populares, para lo cual sugirió que las diferentes direcciones y unidades del Instituto reduzcan los costos proyectados, por ejemplo, el número de boletas para la consulta, así como la calidad al no imprimirse en papel seguridad.

Como conclusión, consideró que el Instituto estatal incurrió en una serie de omisiones sistemáticas y, contrario a lo manifestado, no se acreditaba la imposibilidad material para llevar a cabo la consulta popular, la cual, de no llevarse a cabo, se transgredía el principio de acceso al sufragio.

En este orden de ideas, confirmó el acto impugnado, esto es, el oficio SEFIPLAN/SSPHCP/DCP/140421-0001/IV/2021 y dejó sin efectos el acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021, respecto a las consideraciones de la existencia de una imposibilidad material para la realización de la consulta popular, en atención de la tutela efectiva del derecho humano a la participación ciudadana y el interés público.

Asimismo, determinó vincular al Instituto estatal para hacer las adecuaciones y gestiones necesarias pertinentes para efectuar con la debida suficiencia la implementación material de las consultas populares.

c. Caso concreto

Al respecto, esta Sala Superior considera que el Tribunal local **vulneró el principio de congruencia en su vertiente de congruencia externa**, toda vez que el acto impugnado en la instancia local fue la determinación contenida en el oficio suscrito por el subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal, mientras que el Tribunal local se pronunció e inclusive dejó sin efectos el diverso acuerdo del Instituto Electoral local identificado con la clave IEQROO/CG/A-129/2021, el cual no formó parte de la litis planteada por el enjuiciante en la instancia local.

En el caso, **no existe plena coincidencia** entre lo resuelto en el juicio con la *litis* planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación.

Aunado a lo anterior, el Tribunal excede la litis planteada, pues el objeto de controversia era el cumplimiento de lo previsto en el artículo 58 de la Ley de participación ciudadana por parte del Ejecutivo local, sin que al efecto se tuvieran que analizar circunstancias de hechos diversas, como el monto de los presupuestos en materia electoral para otras entidades federativas, la oportunidad o pertinencia de la solicitud de la ampliación



presupuestal, la experiencia del Instituto estatal o las diversas opciones que a juicio de Tribunal se tienen para solventar los gastos derivados de la consulta popular aprobada.

Así, la argumentación no fue acorde a los planteamientos de la parte actora, además de que el análisis y revocación de un diverso acuerdo no formó parte de la litis planteada ni era materia de pronunciamiento por parte del Tribunal local, lo que no se puede justificar aduciendo resolver en plenitud de jurisdicción.

Para Leonel Castillo González, la plenitud de jurisdicción consiste *“en que el órgano jurisdiccional que conoce de un asunto decida sobre la totalidad de las pretensiones y, en su caso, de las defensas y excepciones hechas valer por las partes, para determinar a quién le asiste la razón sustancial en las posiciones que asuman; en tanto que por exclusión, la jurisdicción limitada o restringida será la que se otorgue a un juzgador para ocuparse, en un proceso, solamente de una o varias partes del procedimiento o del fondo del negocio, para dejar a otro tribunal o autoridad la decisión de las demás cuestiones.”*¹¹

La finalidad de la plenitud de jurisdicción estriba en conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe reparar total e inmediatamente la violación alegada mediante la sustitución a la autoridad responsable en lo que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida. Con esto, se garantiza el mandato previsto en el artículo 17 constitucional que prevé el derecho a una justicia pronta y expedita.

En este contexto, la plenitud de jurisdicción no puede ser motivo para que el Tribunal respectivo analice cuestiones que están fuera de la litis, como es el caso, pues el acuerdo IEQROO/CG/A-129/2021 no fue cuestionando

¹¹ Leonel Castillo González, “Control de la Constitucionalidad y Legalidad de Actos y Resoluciones Electorales”, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, coord. José de Jesús Orozco Henríquez, IFE, PNDU, UNAM. IJJ, IFES, IDEA Internacional, TEPJF, México 2001, p. 358

en su constitucionalidad y legalidad en el juicio cuya sentencia se controvierte.

Cabe señalar que la autoridad responsable confunde los efectos de la figura jurídica de plenitud de jurisdicción, pues es un recurso procesal que utiliza un órgano jurisdiccional cuando está facultado para resolver en definitiva una controversia, a fin de privilegiar la impartición de justicia pronta y expedita y no hacer el reenvío correspondiente a una autoridad responsable diversa que deba o pueda hacerlo de manera primigenia (en este caso inexistente), sin embargo no es dable utilizarla para resolver pretensiones o prestaciones que no le fueron planteadas.¹²

Esto es, el ejercicio de dicha facultad no se justifica pues no se está en un supuesto en el que el Tribunal local debía sustituirse a una autoridad responsable en lo que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida (principio de reenvío),¹³ sino en un caso en el que excedió el ejercicio de su facultad jurisdiccional.

De ahí que resulte fundado el argumento realizado por el Instituto estatal en cuanto a que de manera general se **vulneró el principio jurídico de *non reformatio in pejus*** (no reformar en perjuicio), pues lejos de circunscribirse a la materia de la litis revocó el acuerdo emitido por la citada autoridad, sin que el mismo hubiere sido impugnado, esto es, modificó la situación jurídica del promovente en su propio perjuicio, agravando su situación jurídica de manera injustificada.

Al efecto, debe señalarse que el artículo 23 de la Constitución general contiene implícito el principio *non reformatio in peius*, por el cual la resolución dictada en segunda instancia no puede agravar la situación jurídica del reo apelante, cuando el resto de las partes no se inconformaron en contra la sentencia de origen.

¹² Véase al respecto el expediente SUP-JDC-590/2021 que en relación con dicha figura refiere: “conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante **la sustitución a la autoridad responsable** en la que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida ...”

¹³ Tesis XIX/2013, de rubro “PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”.



Para Eduardo J. Couture,¹⁴ tal principio es la locución latina usada para caracterizar la circunstancia de que la sentencia recurrida por una sola de las partes no puede ser modificada en agravio de la que apeló y su materialización está ligada a la garantía del debido proceso en tanto el funcionario judicial de segunda instancia se debe limitar, en principio, a lo que en la apelación se indica como lo desfavorable para el apelante.

El principio de *non reformatio in peius*, es una institución jurídica a través de la cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la aplicación de las facultades de revisión. Así, el órgano de segundo grado, que por competencia le corresponda conocer de un recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia, no podrá hacer más gravosa la situación del condenado cuando éste sea apelante único.

Ahora bien, en el caso, **tampoco se cumple el principio de exhaustividad**, ya que el Tribunal responsable estaba obligado a resolver sobre todas las cuestiones planteadas por el Instituto electoral local.

Como quedó señalado en el resumen de la demanda presentada por el Instituto estatal ante la instancia local, el actor hizo valer un solo motivo de agravio, relativo al incumplimiento del artículo 58 de la Ley de participación ciudadana.

Al efecto, entre otros argumentos, adujo que la autoridad hacendaria no contaba con facultades para trasladar el deber de prever la suficiencia presupuestal a ese Instituto estatal, cuando claramente está previsto que el titular del Poder Ejecutivo debe hacer las transferencias presupuestales necesarias para su ejecución, promoviendo las reformas que correspondan al presupuesto de egresos del estado, respecto del ejercicio fiscal correspondiente.

Como se puede advertir, el Tribunal local tenía el deber de pronunciarse en cuanto al cumplimiento del citado precepto, pero únicamente justificó la respuesta dada por el subsecretario de finanzas en cuanto a que no existían las condiciones presupuestales que permitieran la generación de

¹⁴ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Tercera edición, Editorial Iztacciahuatl. México, 2004, página 634.

ingresos excedentes y, por tanto, no era posible dar viabilidad la ampliación presupuestal solicitada

En este sentido, la responsable no se pronunció respecto a la legalidad de la interpretación que la autoridad hacendaria le dio al aludido precepto, como fue hecho valer en su demanda por el Instituto estatal, sino que justificó la negativa de la ampliación con circunstancias de hecho que nada tienen que ver con la determinación del alcance de una disposición jurídica, cuestión que es de estricto derecho.

En efecto, como se advierte de la sentencia impugnada, el Tribunal local consideró conforme a derecho la negativa a la ampliación presupuestal debido a la situación financiera del estado derivada de la emergencia sanitaria generada por la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y al contexto económico nacional y del estado.

7. Efectos

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

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

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del juicio electoral.



SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para el efecto previsto en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.