

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE: SUP-JRC-54/2010**

**ACTOR: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO.**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIOS: ARQUÍMEDES  
GREGORIO LORANCA LUNA Y  
ANABEL GORDILLO ARGÜELLO.**

México, Distrito Federal, a veintiuno de abril de dos mil diez.

**V I S T O S** para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-54/2010, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Alejandra Jazmín Simental Franco, quien se ostenta representante propietaria ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, en contra de la sentencia de veintidós de marzo de dos mil diez, emitida por el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa al resolver el juicio de inconformidad JIN/002/2010;

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** En las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente.

**a) Juicio de Inconformidad.** El diecisiete de febrero de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática interpuso juicio de inconformidad para impugnar los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio de los cuales, en sesión extraordinaria de diez de febrero del mismo año, se aprobaron los Convenios Generales de Apoyo y Colaboración a firmarse con las respectivas autoridades de los nueve municipios de la entidad federativa: Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Tulum.

El juicio de inconformidad fue radicado por el Tribunal Electoral de Quintana Roo con el número de expediente JIN/002/2010.

**b) Sentencia impugnada.** El veintidós de marzo del presente año, el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolvió el expediente JIN/002/2010, en los términos siguientes:

*“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 Tulum 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.”*

## **II. Juicio de revisión constitucional electoral.**

Inconforme con lo anterior, el veintiséis de marzo siguiente, el Partido de la Revolución Democrática presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**III. Recepción de expediente en Sala Superior.** Por oficio TEQROO/SGA/054/10, de veintisiete de marzo de dos mil diez, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el treinta y uno de marzo siguiente, el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral de Quintana Roo, remitió la demanda con el respectivo expediente del juicio JIN/002/2010, así como el informe circunstanciado a la Sala Superior.

**IV. Turno a Ponencia.** El treinta y uno de marzo de dos mil diez, en cumplimiento al acuerdo emitido por la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral, el Secretario General de Acuerdos turnó el expediente SUP-JRC-54/2010, a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para el efecto de acordar lo procedente y, en su caso, proponer al Pleno de esta Sala Superior el proyecto de resolución que en derecho corresponda.

**V. Radicación y admisión.** Por auto de nueve de abril del año en curso, el Magistrado Instructor dictó auto de radicación y admisión del presente juicio, ordenando en ese mismo acto el cierre de instrucción correspondiente, por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia, y

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente juicio de revisión constitucional electoral, conforme con lo establecido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político nacional, en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo al resolver un juicio de inconformidad local, cuya controversia esta relacionada con la celebración de convenios de apoyo y colaboración entre el instituto electoral del estado y los ayuntamientos, para acordar diversas actividades y acciones a celebrarse durante el desarrollo del presente proceso en dicha entidad federativa, en la que se elegirá al Titular del Ejecutivo local, entre otras autoridades.

Del análisis de los artículos mencionados, en particular del 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer y resolver el juicio de revisión constitucional, en la hipótesis específica de que se trata de una impugnación vinculada con un proceso electoral en el Estado de Quintana Roo, en el que además de otras elecciones se llevará a cabo la de Gobernador.

**SEGUNDO. Procedibilidad.** Previamente al estudio de fondo del presente asunto, se procede a analizar, si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos esenciales, así como los especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, en términos de los artículos 8, 9, 86 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**A. Requisitos de la demanda.** Se cumplen los requisitos esenciales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se hizo valer ante la autoridad responsable y en ella se satisfacen las exigencias formales previstas en ese precepto, a saber: el señalamiento del nombre del actor, el del domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto o resolución impugnados y de la autoridad responsable, la mención de los hechos, de los agravios que el partido actor dice que le causa la resolución

reclamada, el asentamiento del nombre y la firma autógrafa del promovente en el juicio.

**B. Oportunidad.** El presente juicio de revisión constitucional electoral se promovió oportunamente, porque el acto reclamado fue emitido y notificado al partido actor el veintidós de marzo de dos mil diez y la demanda se presentó ante la autoridad responsable el veintiséis de marzo siguiente, lo que implica que su promoción se hizo dentro de los cuatro días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento de la emisión del acto materia de impugnación, de conformidad con el artículo 8 de la citada ley de medios, situación que ocurrió el mismo día veintidós, como lo confirma el partido actor en su escrito de demanda.

**C. Legitimación.** El juicio de revisión constitucional electoral es promovido por parte legítima, pues conforme al artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos y, en la especie, el que promueve es precisamente el Partido de la Revolución Democrática.

Por tanto, el partido actor está en condiciones legales de impugnar la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo que confirmó los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad, que aprobó los Convenios de Apoyo y Colaboración a celebrarse entre el Instituto Electoral de Quintana Roo y los Municipios de Benito Juárez, Cozumel,

Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Solidaridad y Tulúm, sobre la base de que tal sentencia, en concepto del demandante, se realizó en contravención de los preceptos constitucionales y de la ley secundaria invocados en la demanda de juicio constitucional.

**D. Personería.** El juicio fue promovido por conducto del representante del partido actor, mismo que cuenta con personería suficiente para hacerlo, en términos de lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 88 de la ley general citada, puesto que la demanda fue presentada por Alejandra Jazmín Simental Franco, en su carácter de representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo (carácter que no se encuentra controvertido en autos y que incluso le es reconocido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado), y esa misma persona fue quien presentó la demanda de inconformidad a la que recayó la sentencia ahora impugnada.

**E. Definitividad y firmeza.** Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la resolución impugnada es definitiva y firme, pues conforme con el artículo 48 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo, no hay recurso o medio de defensa alguno, para impugnar la sentencia

dictada por el Tribunal Electoral de la mencionada entidad federativa en el juicio de inconformidad, por virtud del cual se pueda revocar, modificar o anular dicho fallo, además, la ley electoral local establece que las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables en el ámbito estatal.

**F. Violación a preceptos constitucionales.** El partido actor manifiesta que la sentencia impugnada viola los principios de seguridad jurídica, certeza, legalidad, entre otros, que conculca los artículos 14, 16, 17, 115, 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual se debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad previsto en el inciso b), del artículo 86, párrafo 1, de la citada ley procesal federal, en tanto que el demandante hace valer agravios tendentes a demostrar la violación a esos precepto constitucionales.

Este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el actor, en virtud de que ello implica entrar al fondo del juicio; en consecuencia, el requisito en comento debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso a estudio, en el juicio de revisión constitucional electoral se hacen valer agravios en los que se exponen razones dirigidas a demostrar la afectación a tales preceptos constitucionales.

El razonamiento anterior, encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 02/97,

sustentada por esta Sala Superior, consultable en las páginas 150-157, de la compilación oficial “Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, tomo Jurisprudencia, de rubro: “**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**”.

**G. Violación determinante.** Tal requisito se colma en el presente juicio, en atención a que conforme a las manifestaciones del actor, la violación reclamada podría afectar actividades y facultades que de manera exclusiva se otorgan constitucional y legalmente al Instituto Electoral de Quintana Roo, por cuanto hace a la promoción de la cultura política y democrática, así como la organización y vigilancia de los procesos electorales en dicha entidad federativa, lo que podría afectar de manera determinante su desarrollo y entre dichos procesos se encuentra el atinente a gobernador del Estado.

Como se verá, la materia de la presente impugnación gira en torno a que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó convenios en los que determinó la coadyuvancia de autoridades municipales en el desarrollo de la cultura política y democrática, así como en la organización de las elecciones, entonces, es claro que la legalidad de la sentencia ahora reclamada, que confirmó los acuerdos que aprobaron los “*convenios de apoyo y colaboración...*” a firmarse con las autoridades de cada uno de los nueve municipios en esa entidad federativa, a saber: Solidaridad; Felipe Carrillo

Puerto; Othón P. Blanco; José María Morelos; Isla Mujeres; Lázaro Cárdenas; Benito Juárez; Tulum y Cozumel, podría afectar de manera determinante el desarrollo de los procesos electorales que se desarrollen en la entidad, en los que se halla el relativo al titular del ejecutivo estatal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis S3ELJ 15/2002, visible a fojas 70 y 71 de la compilación oficial “Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, página 311, cuyo rubro es: **“VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO”**.

**H. Reparación factible.** También se cumple la previsión del artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, conforme a lo siguiente.

En la especie, la jornada electoral para elegir gobernador, diputados por ambos principios y ayuntamientos en Quintana Roo, se llevará a cabo el cuatro de julio de dos mil diez, por lo que es factible que, de acogerse las pretensiones del partido promovente, las supuestas irregularidades podrían ser reparadas antes de esa fecha.

**TERCERO.** Las consideraciones de la sentencia reclamada son las siguientes:

**“C O N S I D E R A N D O**

[...]

**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.-** (Se transcribe).

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”** (Se transcribe).

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** (Se transcribe).

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 República 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** (Se transcribe).

**“Artículo 6** (Se transcribe).

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:

**“Artículo 1**(Se transcribe).

**“Artículo 9**(Se transcribe).

**“Artículo 14** (Se transcribe).

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 concurren 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 concurren 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.*

*(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, consensó 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 Tulum, 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 Secretarios 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 establece 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** (Se transcribe).

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

**“Artículo 6** (Se transcribe).

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

**“Artículo 4** (Se transcribe).

**“Artículo 5** (Se transcribe).

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 desvió 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:*

*I. 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;*

*II. 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;*

*III. No podrá adherirse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario ni en accidentes geográficos, cualquiera que sea su régimen jurídico;*

*IV. No podrán emplearse sustancias tóxicas ni materiales que produzcan un riesgo directo para la salud de las personas o que contaminen el ambiente;*

*V. No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos, construcciones de valor histórico o cultural;*

*VI. 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*

*VII. 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, despinten la misma. 34* **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 policíacas 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, fijan o pintan, 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** (Se transcribe).

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”.

**CUARTO.** Los agravios formulados para impugnar la anterior determinación son:

#### **“AGRAVIOS**

##### **PRIMERO.-**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** El considerando Tercero de la Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos **14, 16 y 17** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **49, fracción II, 147 y 154** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; precepto legal **1, 5, 6, 8,9 y del 10 al 19 y 137** de la Ley Electoral de Quintana Roo; así como los artículos **5 y 49** de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electora para el Estado de Quintana Roo y demás relativos y aplicables.

##### **CONCEPTO DEL AGRAVIO.-**

De la lectura de los párrafos que se aprecian del considerando Tercero en la página 17 podemos apreciar lo siguiente:

**"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"(SIC)**

De de lo antes transcrito se observa que la responsable afirma temerariamente que la legalidad de dichos convenios no es importante, cuando fojas antes señalado que los acuerdos y el control que realiza el mismo tribunal es en función de la legalidad de los actos, es el caso que los convenios aprobados no fueron suscritos ni aprobados por las autoridades competentes lo que hace imposible, que sean validos, siendo el caso que si se tratara de propuestas de convenios o formatos de adhesión, le asistiría la razón, pero en la especie se está ante convenios que pretenden regular la relación de las partes y no un acto de autoridad.

Es precisamente por ello que en las observaciones, que se formularon, se señaló expresamente que lo que se pretendía regular a través de los convenios no podía estar contenido en una vinculación de voluntades, sino en un acuerdo de Consejo General con heterioaplicabilidad que regulara a todos los actores sociales, y como una disposición, de carácter general, y no, como ocurre en la especie, aprobar actos vinculatorios, que sede facultades, como sucede con los acuerdos impugnados, mismos que aprobaron convenios que no se encontraban firmados ni perfeccionados.

El propio tribunal responsable reconoce la invalidez de los acuerdos que aprobaron los convenios de los ayuntamientos de **Isla Mujeres y Benito Juárez**, lo que se reproduce en la hoja 18 de de la multicitada sentencia, lo cual me permito reproducir a continuación:

**"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."**

De la lectura de lo antes señalado, se observa que existe una contradicción entre lo establecido por la sentencia, y su contenido así como sus conclusiones, lo que viola lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en virtud de que por una parte se admite la ilegalidad de los acuerdos aprobados; pero simultáneamente se reconoce que estos estuvieron aprobados conforme a la ley cuando es evidente, que los municipios antes mencionados, no los suscribieron y que en tanto en la comisión jurídica como en el Consejo General se afirmó que así había sucedido y que dichos convenios eran firmes de pleno derecho, sin que se diera pie a las observaciones y adecuaciones necesarias.

De lo antes mencionado podemos concluir que el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo (SIC) violenta a todas luces la Garantía de Seguridad Jurídica al resolver con la confirmar los actos y no revocarlos, en términos del artículo 49 de la Ley de ESTATAL de Medios de Impugnación del Estado de Quintana Roo, pues los acuerdos que contienen los convenios de los dos municipios antes apuntados, carecen de toda validez jurídica.

## **SEGUNDO.**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** El considerando Tercero de la Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, fracción II, 147 y 154 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; precepto legal 1, 5, 6, 8,9 y del10 al19 y13 de la Ley Electoral de Quintana Roo; así como los artículos 5 y 49 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral Para el Estado de Quintana Roo, 66, 67 y 92 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y demás relativos y aplicables.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Del penúltimo párrafo de la hoja marcada con el numeral 17 de la multicitada sentencia podemos ver que el Tribunal establece que los convenios tienen la finalidad de que el Instituto Electoral de Quintana Roo reciba de los gobiernos municipales del estado de Quintana Roo apoyo y colaboración en tareas encomendadas constitucionalmente y legalmente, tal y como se aprecia en la correspondiente transcripción:

**"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." (SIC)**

De los ordinales de la Ley de los Municipios que cita podemos apreciar que el primer ordinal invocado corresponde a que la generalidad de la Ley de los Municipios la cual es de interés público y observancia general y su objeto es establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo para dirimir las controversias entre ésta y los particulares, así como regular el gobierno y el régimen municipal, **con sujeción a los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.**

De los numerales 3 y 7 de la Ley de los Municipios se desprende la forma de gobernabilidad del Municipio a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa y las atribuciones de representación política y jurídica, así como la de administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad dentro de su circunscripción territorial, así como su competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población y organización política-administrativa, con las limitaciones que les señalen las leyes.

En cuanto a los numerales 59 y 60 se aprecia el procedimiento que adoptan los ayuntamientos para efectuar sus sesiones por lo que no es un punto relevante.

En cuanto al artículo 66 de la Ley de los Municipios antes invocado podemos ver que dentro de sus facultades contempladas no existe ninguna que contemple la celebración de convenios con determinada autoridad electoral, artículo que transcribo a continuación:

**ARTÍCULO 66** (Se transcribe).

Del inciso B) de la fracción antes transcrita podemos apreciar que contempla el cumplimiento de las Leyes y decretos federales y estatales y municipales.

Del inciso K) de la fracción antes transcrita del artículo antes citado contempla la celebración de convenios con los gobiernos. Federal, Estatal o Municipal y auxiliarlos en las funciones de su competencia.

Del inciso U) de la fracción antes transcrita podemos apreciar que se desprende la facultad de representación jurídica por parte del Ayuntamiento, pero si bien es cierto la fracción antes citada le da la facultad de representación jurídica, representación jurídica que puede efectuar en todo caso el Síndico Municipal del Ayuntamiento como apoderado jurídico del Municipio, el cual dentro de su facultades consagradas en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo no tiene consagrada ninguna que le permita celebrar convenios con autoridades Electorales, a continuación transcribo el artículo 92 del ordenamiento legal antes invocado para pronta referencia

**ARTICULO 92** (Se transcribe).

Podemos apreciar que en ninguna de las fracciones anteriores le da facultad de representación para celebrar convenios, por lo que se puede concluir que los Ayuntamientos podrían celebrar los convenios sometiéndolos a consideración de sus respectivos cabildos y cumpliendo con los lineamientos para efectuar sus sesiones.

Pero es prudente advertir que existe una prohibición establecida en la misma Ley de los Municipios la cual no observó el Tribunal Electoral de Quintana Roo, dicha prohibición se encuentra consagrada en el artículo 67 fracción I de la Ley de los Municipios el cual me permito transcribir a continuación:

**ARTÍCULO 67** (Se transcribe).

Por lo que es más que claro que los municipios no pueden celebrar convenios con el Instituto Electoral de Quintana Roo toda vez que este último transfiere diversas facultades exclusivas del mismo a los Municipios, atribuciones que no podría desarrollar por no ser propias del Municipio.

En consecuencia de lo anterior los Municipios que ilegalmente aprobaron y suscribieron los multicitados convenios violentan el principio de neutralidad consagrado en

el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo antes expuesto podemos concluir que el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo debió de resolver revocando el acto impugnado en el Juicio de Inconformidad JIN/002/2010 en términos del artículo 49 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que es claro que el medio de impugnación instaurado descubre la ilegalidad con la que actúa el Instituto Electoral de Quintana Roo al elaborar los citados convenios y en consecuencia es evidente que el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo solapa la ilegalidades antes señaladas al confirmar los actos, por lo que se violentan los principios rectores de certeza y legalidad con los que debe de actuar el Instituto Electoral de Quintana Roo.

### **TERCERO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** El Considerando Tercero de la Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, fracción II, 147 y 154 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; precepto legal 1, 5, 6, 8,9 y del 10 al 19 y 13 de la Ley Electoral de Quintana Roo; así como los artículos 5 y 49 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación y demás relativos y aplicables.

### **CONCEPTO DEL AGRAVIO-**

De los párrafos que se aprecian del considerando Tercero en la página 37 de la multicitada sentencia podemos notar que el Tribunal del Estado de Quintana Roo al igual que Instituto Electoral de Quintana Roo aceptan que lo municipios determinen los espacios de uso común para permitir los espacios de fijación y colocación de la propaganda electoral.

A continuación me permito transcribir los citados párrafos:

*"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." (SIC)*

Al permitir que el Instituto Electoral de Quintana Roo transmita esa facultad a los Municipios, los ayuntamientos podrían darle preferencia a determinado partido político de su preferencia para que fije su propaganda donde mejor les parezca o que fije propaganda en cantidades excesivas en los lugares que los ayuntamientos decidan, o incluso en lugares propiedad o de competencia del gobierno Estatal o Federal, cabe precisar que a nivel Municipal, Estatal y Federal no existe norma alguna que regule esta acción, por lo que los ayuntamientos actuarían cometiendo un exceso y evidentemente se violentaría el artículo 49 fracción II del la Constitución Política del Estado de Quintana Roo ya que la preparación en general del proceso electoral le corresponde al Instituto Electoral de Quintana Roo, por lo que en consecuencia los ayuntamientos violentan una vez más el principio de neutralidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que es claro es que es indispensable un convenio para regular la propaganda o publicidad, es indispensable con un acuerdo que emita el Instituto electoral de Quintana Roo.

#### **CUARTO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** El Considerando Tercero Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos **14, 16 y 17** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su falta de aplicación; los artículos **49, fracción V**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, por su inexacta aplicación; así como los

artículos 5, 15, 16 fracción III y 44 fracción IV, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación y demás relativos y aplicables, todo lo cual agravia a mi representado.

#### **CONCEPTO DEL AGRAVIO.-**

En el referido Considerando Tercero, en el tercer párrafo de la hoja 12 de la Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, se aprecia que el Tribunal Electoral de Quintana Roo no admitió la prueba ofrecida por mi representado, consistente en la copia certificada y el audio, de la sesión de la Comisión Jurídica llevada a cabo en el mes de febrero del año en curso, en la que se aprobaron los proyectos de acuerdo y 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 TULUM y el Instituto Electoral de Quintana Roo.

A continuación me permito transcribir el párrafo antes señalado:

*"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."*

De lo anterior podemos concluir que el motivo por el cual no se admite la prueba aludida no es razón suficiente para haberlo hecho, ya que, en el peor de los casos, el Tribunal Electoral de Quintana Roo debió de prevenir a mi representado para que éste supliera la irregularidad observada, toda vez que así se infiere de lo dispuesto por el artículo 10, en su último párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación, mismo que prevé:

*"Cuando se incumpla con cualquiera de los requisitos previstos en las fracciones I, II, III y V, se tendrá por no presentado el escrito respectivo. No será necesario cumplir con el requisito previsto en la fracción IV, cuando la controversia se refiera únicamente a puntos de derecho."*

En el entendido de que la fracción IV establece:

*"IV. Podrá ofrecer y aportar pruebas, dentro de los plazos establecidos en esta Ley, siempre y cuando estén relacionadas con los hechos y agravios invocados en el"*

*medio de impugnación interpuesto o en el escrito presentado;"*

Es decir, si el Legislador hubiera tenido la intención de que, al no ofrecerse las pruebas conforme con lo previsto por la misma Ley, éstas se tendrían por no admitidas, así lo hubiera expresado en el reproducido último párrafo del Dispositivo 10, mismo que se reduce a señalar, en alusión a las probanzas, que no será necesario cumplir con el requisito de ofrecer pruebas, si la controversia se concreta a puntos de derecho, es decir, omite incluir en la primera parte de ese mismo último párrafo que se tendrían por no presentadas o no ofrecidas, pero, es inconcuso que el legislador no tuvo tal intención jamás.

A mayor abundamiento, es pertinente hacer mención sobre el acuerdo de la Resolutora, en el sentido de que tuvo a bien determinar pruebas para mejor proveer, si, bien, coincidentemente, éstas son tomadas en consideración en contra de la pretensión de mi representado en el Juicio.

Aunado a lo anterior, es pertinente hacer notar que en el cuerpo de la demanda del juicio de inconformidad, en el primer concepto de agravios, se señala la relación que tiene dicha probanza, por lo que el hecho de que no se repita en el capítulo relativo al ofrecimiento de pruebas, no es motivo suficiente para desechar la probanza aludida; a continuación, me permito transcribir dicho concepto de agravio, a efecto de acreditar lo expresado:

**"CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Lo constituye el denominado de 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 TULUM y el Instituto Electoral de Quintana Roo, **pues existe falta de certeza y legalidad respecto a la aprobación de los convenios, antes referidos, que ahora se impugnan, ya que como se desprende de la versión estenográfica de la Comisión Jurídica y del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, la autoridad electoral si bien, señaló que dichos acuerdos ya habían sido aprobados por los cabildos respectivos no se demostró en forma alguna, y sólo lo señaló.** (El énfasis y el subrayado es del suscrito).

Al efecto, surten aplicación las siguientes Tesis de Jurisprudencia:

**"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES**

**SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.—**  
(Se transcribe)

**"EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.—** (Se transcribe)

Cabe advertir que la responsable, en una notoria interpretación errónea más, al referirse a la prueba que nos ocupa, afirma en el Considerando Tercero, como se ha citado: "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 (...)". Pese a tal aseveración de la Responsable, debe ser aclarado que, en primer lugar, la prueba técnica no es considerada expresamente como documental, como se advierte del artículo 15 de dicha Ley de Medios, en su fracción III, en la que se prevé exclusivamente a las pruebas técnicas, mientras que el artículo 16 de esa misma Ley, se divide en siete fracciones, y dentro de algunas de ellas, como la primera y la cuarta, incluye incisos; no obstante, las pruebas técnicas se encuentran contempladas en la fracción III, QUE NO PERTENECE AL INCISO C), NI A NINGÚN OTRO INCISO, SINO QUE ES UNA FRACCIÓN INDEPENDIENTE DE TAL INCISO, POR LO CUAL ES SUMAMENTE NOTORIA LA CONFUSIÓN DE LA RESPONSABLE EN LA AFIRMACIÓN TRANSCRITA, de donde se deriva que, si se confunde en la interpretación y aplicación, por ende, de disposiciones menores, con mayor razón interpreta y aplica erróneamente preceptos que requieren de un análisis exhaustivo, profundo, serio, imparcial, objetivo.

Asimismo, como se advierte de la lectura del escrito en el que obra el Juicio de Inconformidad, también fue ofrecida la copia certificada de la sesión de la Comisión Jurídica, misma que goza de pleno valor probatorio, sobre la cual omite pronunciarse de manera específica la responsable, habida cuenta de que la misma robustece, corrobora y evidencia la falsedad expresada por el Instituto electoral local, en el sentido de que los Convenios en cita habían sido firmados con anterioridad.

De lo antes expuesto se concluye que el Tribunal Electoral de Quintana Roo, al no admitir la probanza antes referida, cometió una violación a la garantía de seguridad jurídica tutelada por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su determinación carente de imparcialidad y denegarme justicia; igualmente se violenta el artículo 14 de la misma Carta Magna, por no observar las formalidades esenciales del procedimiento, al inadmitir indebidamente y al margen de lo dispuesto por la legislación

aplicable, la probanza en mención; así como, conculca la garantía de legalidad contemplada en el artículo 16 Constitucional, por apegar a derecho su determinación en la especie, todo por lo cual causa una afectación a los derechos de mi representado.

#### **QUINTO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** El Considerando Tercero Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; así como los artículos 5 y 44 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación y demás relativos y aplicables.

#### **CONCEPTO DEL AGRAVIO.**

En el considerando Tercero, en el segundo párrafo de la hoja 12, de la Sentencia de fecha 22 de marzo, dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, se aprecia que el Tribunal Electoral de Quintana Roo le da un valor indiciario a la prueba ofrecida por mi representado, consistente en la prueba consistente en la documental pública relativa a la Invitación girada por el Instituto Electoral de Quintana Roo, toda vez que no se encuentra contradicha en su autenticidad o veracidad. A continuación me permito transcribir el párrafo antes señalado:

**"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."**

De lo anterior podemos concluir que no existe motivo para darle un valor indiciario, ya que es evidente que de dicha prueba se puede apreciar que el Instituto Electoral de Quintana Roo hizo una cordial invitación para que asistiera a la firma del: "Convenio de Apoyo y colaboración que suscribirá el Instituto Electoral de Quintana Roo y los Municipios del Estado en relación al proceso electoral ordinario 2010", lo que es un hecho notorio a simple vista, razón por la que no debió de considerarse una prueba indiciaria, sino pública, máximo que la propia autoridad de la

que emanó tal invitación, no opuso objeción alguna a su autoría, por lo que tal documento se debe considerar como artículo 16 fracción I inciso A), y artículo 22, ambos de la propia Ley de Medios de Impugnación local; a continuación me permito inserta la imagen de la multicitada invitación:



El Instituto Electoral de Quintana Roo, le hace una cordial invitación para que asista a la firma del:

*"Convenio de Apoyo y Colaboración que suscribirá el Instituto Electoral de Quintana Roo y las Municipios del Estado en relación al proceso electoral local ordinario 2010"*

La misma que tendrá verificativo el 25 de febrero del año en curso, en punto de las 12:00 hrs. en las instalaciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, sito en Av. Prof. Álvaro Obregón N° 542 y 546, Zona Industrial II, carretera Chetumal - Bacalar.

Lic. Jaime Miguel Castañeda Salas  
Representante Suplente del PND ante el Consejo General del IEQROO

De lo antes expuesto se concluye que el Tribunal Electoral de Quintana Roo al darle un valor indiciario a la probanza antes referida está cometiendo una violación a la garantía de seguridad jurídica tutelada por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que causa una afectación a los derechos de mi representado. Igualmente violenta lo dispuesto por el artículo 14 y Constitucionales, al violentar las garantías de seguridad jurídica, concretamente, las formalidades esenciales del procedimiento y la de legalidad, esta última a la que la constriñe a observar el propio artículo 41 y el 116 de la Carta Magna, por ser de los principios rectores en la materia.

La relevancia de estimar con valor probatorio pleno a la referida invitación, estriba en que, de la misma, se concluye que el Instituto Electoral de Quintana Roo admite que el día veinticinco de febrero del año en curso se realizaría la firma de los convenios multicitados, pese a que, en la sesión del día diez de febrero de este mismo año se asegura en la sesión del citado organismo, que tales convenios habían sido signados con antelación, es decir, queda en notoria evidencia la falsedad, la mentira, la absoluta falta de certeza con que se condujo el citado organismo electoral, por lo menos, en lo que al acto reclamado en el pluricitado Juicio de Inconformidad se refiere. Robustece la falsedad con que se condujo dicho organismo electoral, la existencia en autos de las copias certificadas de los Convenios Generales de Apoyo y Colaboración firmados en fecha veinticinco de febrero del

año en curso, con los nueve municipios y el referido organismo, tal como lo expresa la sentencia que se impugna, en el primer párrafo de su página 4.

#### **SEXTO.**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Los Considerandos Segundo y Tercero de la Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **49, fracción V**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; así como los artículos **5 y 44 fracciones III, IV y V**, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación y demás relativos y aplicables, todos ellos por su falta de aplicación, en perjuicio de mi representado.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** La Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone en sus artículos 5 y 44:

"**Artículo 5** (Se transcribe).  
."

"**Artículo 44** (Se transcribe).

En el Considerando Segundo de la Sentencia que nos ocupa, se lee textualmente:

*"(...) 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; (...)"*

Con la referida expresión, resulta clara la declaración que la Autoridad Responsable hace en cuanto a que los agravios de mi representada son parcialmente frívolos e improcedentes, al menos, en la parte especificada en dicho Considerando Segundo.

Ahora, bien, lo relevante de tal aseveración en el Considerando Segundo es que, al inicio del Considerando Tercero de la resolución en referencia, expresa literalmente:

*"TERCERO. Ahora bien, antes de resolver las cuestiones planteadas en esta instancia jurisdiccional, conviene realizar una síntesis de los agravios expresados por el inconforme, (...)"*

No es menor la trascendencia de ambas manifestaciones efectuadas por el propio Tribunal local es que antes de entrar al estudio de los agravios, hizo una valoración "a priori", al menos, del agravio al que incluye, líneas abajo en el Considerando Tercero, como el número 2 "de los cinco grandes temas a saber"; es decir, mientras que en el segundo Considerando cataloga como frívola a la argumentación sustentada del Juicio de Inconformidad que resolvió el multicitado Tribunal, en la parte transcrita, esa misma argumentación, "antes de resolver las cuestiones planteadas" (afirmación sostenida en el Considerando Tercero) es calificada como frívola, lo que evidencia la contradicción abierta entre lo concluido en un Considerando y el siguiente, en el entendido de que una contradicción de esa dimensión no es una característica de una Resolución cuando ésta se ajusta a derecho y es producto de un análisis serio, exhaustivo, responsable, autónomo, independiente, profesional e imparcial.

Ahora, bien, si esa parte de los agravios es descalificada por la Responsable antes de entrar a su estudio, ¿se puede esperar imparcialidad de la Resolutora?, la respuesta es NO, por lo menos en el citado agravio.

La parte que nos ocupa de la resolución que se impugna por este medio, violenta lo dispuesto por los invocados artículos 5 y 44, habida cuenta de que es sumamente notorio que inadvierte dar cumplimiento al objeto señalado en dicho Dispositivo 5, ya que no cumple con sujetar la resolución a los principios constitucionales que rigen en la materia electoral, concretamente a los principios de legalidad, al no expresar en la parte del Considerando Segundo de la sentencia que se impugna, el fundamento en el que se sustenta para determinar que esa parte de los agravios expresados en el juicio de inconformidad son frívolos, máxime que lo hace antes de ingresar a su análisis, por lo que se reitera y enfatiza la ausencia de disposiciones legales en que se base la Resolutora para afirmar la conclusión que se cuestiona, en el entendido de que, al no haber un fundamento legal, lo que es ostensible en ambas citas, mucho menos puede pensarse que se encuentre motivada, en

otras palabras, de las citas reproducidas previamente en este agravio:

1.- La Responsable califica de frívolo el segundo "gran tema" de los agravios manifestados en el Juicio de Inconformidad, antes de proceder a su análisis.

De lo anterior, se desprende que se violan, por su falta de aplicación, los artículos 5 y 44 de la referida Ley Estatal de Medios de Impugnación, porque:

A.- Omite la Responsable cumplir en la sentencia con los principios de legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad.

El principio de legalidad se conculca al no expresarse el fundamento legal de la Responsable para sustentar tan temeraria, infundada e inmotivada afirmación, lo que se advierte por la ausencia de preceptos legales que sustenten tal aseveración, toda vez que no existe uno solo mencionado en la resolución, como fundamento de la prematura declaración contenida en el referido Considerando Segundo. Principio al que se encuentra obligada la Responsable a cumplir, por disposición de los invocados artículos 5 y 44 fracción V, 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como por disposición de los artículos 16, 41 y 116, de nuestra Carta Magna.

El principio de certeza se incumple al descalificar en el Considerando Segundo, antes de incursionar al estudio del segundo de los "cinco grandes temas", lo que se hace en el Considerando siguiente, cuando previamente lo ha estimado como "frívolo", generando incertidumbre con tan tranca contradicción.

La imparcialidad es notoria por su ausencia a lo largo de toda la resolución que se combate por este medio, incluso, precisamente, al tratar sobre el segundo de los "cinco grandes temas", en la página 25 de la misma, la Responsable afirma: "El impugnante relaciona dolosamente lo dispuesto en las cláusulas A.4. y A.8., para llegar a una conclusión errónea." Al respecto, destaca la adjetivación efectuada por el Tribunal Resolutor, en el sentido de asegurar que en el Juicio de Inconformidad se relacionó "dolosamente" lo dispuesto en las citadas cláusulas, ya que es sumamente inapropiada tal afirmación, por apresurada, indemostrada e indemostrable, no correspondiéndole a un Tribunal, que se precie de ser imparcial, tal señalamiento, que no, precisamente, lo enaltece, en el entendido de que la cuestionada y muy desafortunada frase en comento, subjetiva, especulativa, temeraria, se encuentra totalmente fuera de "litis", de lo jurídico, de la legalidad, de la objetividad, dejando entrever un comportamiento parcial, en

agravio de mi representado, y a favor de la autoridad electoral, como si fuera una apéndice de la referida autoridad de la que emanó el acto que se reclamó ante la juzgadora local, a la que tendría que favorecer y proteger, lo que en el Estado de Quintana Roo no sería novedad, dado el férreo control centralizado que el titular del Poder Ejecutivo local mantiene sobre los demás poderes y organismos "autónomos", así como su manejo patrimonial del gobierno, lo que para el centro de la República resulta inverosímil, pero en esta entidad es una realidad inocultable, por lo que no resulta extraño para un partido de oposición al gobierno actual, leer una adjetivación de ese tipo.

Que se viola el principio de objetividad es sumamente notorio, ya que la responsable, en el Segundo Considerando, sin expresar la probanza de la que emite la apresurada conclusión, con la que, de antemano, desechó el segundo de los "cinco grandes temas" en los que dividió al juicio al que alude la sentencia que se combate, arribó a la conclusión de que es frívolo el argumento correspondiente a ese segundo tema.

B,- Se conculca la fracción III del artículo 44 precitado, por omitirse realizar el análisis de los agravios expuestos en el Juicio de Inconformidad, contraviniendo lo preceptuado por dicho artículo, toda vez que, como se ha reiterado, fue calificado de frívolo el citado tema al que, en el Considerando Tercero de la multicitada resolución -y que nos ocupa en este agravio,- se dedica un espacio, mismo que no resulta verosímil, al haber sido adjetivado previamente, en el Considerando Segundo, como frívolo el argumento respectivo; por lo que, sin necesidad de entrar al examen del agravio, desde el Segundo Considerando se le había desechado por la Responsable, por ello se considera que se conculca en la especie dicho Dispositivo 44.

C- Se viola la fracción IV del artículo 44 multimencionado, al llegar a una conclusión como la transcrita del Considerando Segundo, sin tomar en consideración las pruebas pertinentes sobre las que se sustenta la argumentación relativa a la acreditación del agravio señalado en el Juicio de Inconformidad, al que nos referimos en este agravio.

#### **SÉPTIMO.**

De la lectura de los párrafos que se aprecian del considerando Tercero en las páginas 12,13 y 14 de la multicitada sentencia podemos apreciar lo siguiente:

No.	Ayuntamiento	Fecha de Aprobación del cabildo	Página de la Resolución	Fecha en que se aprobaron los convenios por

				Instituto Electoral de Quintana Roo
1	Solidaridad	29 de Enero de 2010	13	10 de febrero de 2010
2	Cozumel	22 de Enero de 2010	13	10 de febrero de 2010
3	Felipe Carrillo Puerto	19 de Febrero de 2010	13	10 de febrero de 2010
4	José María Morelos	29 de Enero de 2010	13	10 de febrero de 2010
5	Lázaro Cárdenas	26 de Enero 2010	13-14	10 de febrero de 2010
6	Othon P. Blanco	No se precisa fecha pero se afirma que lo firmo el presidente ya que afirma que tiene facultades para ello.	14	10 de febrero de 2010
7	Benito Juárez	No se firmo	14	10 de febrero de 2010
8	Isla Mujeres	No se firmo	14	10 de febrero de 2010
9	Tulum	27 de Enero de 2010	14	10 de febrero de 2010

*"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. (SIC)"*

De la lectura del cuadro señalado se desprende que no fue signado el convenio de Otho P. Blanco por parte de su presidente, lo que significa que no lo firmó el cabildo el cual se encontraba acredita para esos efectos, lo mismo pasa con el resto de los ayuntamientos que firmaron o aprobaron sus actas después de la aprobación que realizará el IEQROO en virtud de que no tenía aprobados dichos convenios lo que convierte a los acuerdos aprobados y los convenios respectivos en inoperantes.

#### **OCTAVO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** El Considerando Tercero de la Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

#### **ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES**

**VIOLADOS.-** Lo son los artículos **14 y 116** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **49, fracción II, 147 y 154** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; precepto legal **1, 5, 6, 8, 9 y del 10 al 19 y 137** de la Ley Electoral de Quintana Roo; así como los artículos **5 y 49** de la Ley Estatal de Medios de Impugnación y demás relativos y aplicables.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** De la lectura de los párrafos que se aprecian del considerando Tercero en las páginas 19;

20 y 21 de la multicitada sentencia podemos apreciar lo siguiente:

*"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, consensó 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 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 Secretaría 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 recalcar 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.*

De la lectura de esta parte de la sentencia se desprende que la responsable pretende hacer pasar la vista, anuncio o avisos, a la no totalidad de los municipios o a una parte de ellos de la intención o la existencia de escritos o borradores de trabajo de los convenios de coalición, como acto vinculante para la aprobación de los mismos, lo cual atenta contra toda garantía jurídica, y contra todo principio de seguridad jurídica y de legalidad.

Pues se pretende con una simple afirmación y narración de documentos y orificios darles valor vinculante, incluso se va más allá se les pretende dar valor convictivo y jurídico en términos de que lo comunicado tiene valor jurídico firme y equiparable a la voluntad de las partes, lo anterior se desprende de la misma sentencia antes reproducida y en especial del párrafo que señala:

*"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"*

Lo cual es grave y violenta los principios rectores de la materia electoral al establecer que sin firma y aprobación de los facultados dichos convenios, y su aprobación por el instituto es válida, cuando en la especie acontece todo lo contrario.

Del primer párrafo de las fojas aquí reproducidas se desprende que el Secretario General del **Instituto Electoral de Quintana Roo**, que no Secretario General de acuerdos, pues no se dedica a acordar, sí no llevar la Secretaría del Instituto, realizó alguna labor o gestión, lo cual era necesario, pues de ser el caso se requeriría del conocimiento de los instrumentos para ser tenidos como válidos, como sin perjuicio alguno a lo señalado en esta impugnación a contención con algunos municipios, sin embargo, en otros casos, esta comunicación, no se vio traducida en la totalidad de los municipios ni en tiempo, ni en forma, pues fueron aprobados fuera de tiempo, como se impugno en su oportunidad, cuestión que no se atendió.

**NOVENO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo, sustancialmente en el capítulo denominado Considerando de dicha Sentencia.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 14,16, 17, 115, 116 y **134** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **49, fracción II segundo párrafo, 147 y 154** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; así como el artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y demás relativos y aplicables.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** En el Considerando Tercero de la sentencia que se combate, se lee:

*"(...) 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. (...) 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."*

De la anterior transcripción, resulta inconcuso que la propia responsable reconoce las atribuciones que le competen al organismo electoral señalado en la cita, mismas que no le corresponde desempeñar a nadie más, entendiendo por esto último a personas morales o físicas, de cualquier índole, toda vez que la razón de la creación de ese costoso Instituto fue, precisamente, la de que el Estado contara con un ente confiable en la materia, imparcial, autónomo, independiente, profesional, ajeno a intereses grupales, de partidos o del gobierno en turno.

Independientemente de lo anterior, dicha responsable agrega:

*"En este sentido, siendo atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, el (sic) 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.*

En la anterior cita se puede observar que la responsable empieza sosteniendo qué atribuciones le corresponde desempeñar al multicitado Instituto Electoral, sin embargo, es notorio que concluye sosteniendo que los cuestionados acuerdos por los cuales se aprobó la firma de los Convenios de Apoyo y Colaboración con los Municipios del Estado, "se encuentra ajustado a derecho".

Igualmente, destaca un par de artículos y leyes, con los que pareciera que intenta fundamentar, no motivar dado que no se advierte en dicho párrafo que haya alguna adecuación de las circunstancias fácticas con alguna hipótesis de las previstas en esos Dispositivos.

A efecto de indagar si, en efecto, los citados preceptos fundamentan la conclusión de que los acuerdos respectivos se encuentran ajustados a derecho, se estima pertinente leer el texto de tales Dispositivos:

Artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo:

"**Artículo 5** (Se transcribe).

**Artículo 49, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo:**

*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 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.”*

En cuanto al invocado artículo 5, queda claro que se reduce a señalar los fines del Instituto electoral multicitado, por lo cual no menciona nada sobre la posibilidad de que dicho organismo pueda celebrar convenio alguno, ni delegar o ceder sus funciones.

En lo que toca al artículo 49, fracción II, párrafo segundo, su parte final, establece la posibilidad de que el Instituto Electoral de Quintana Roo, es decir, el referido Instituto Electoral, pueda suscribir convenios *"con autoridades municipales, estatales y federales, que tengan el propósito de coadyuvar con éste en la función estatal encomendada."*

Ese precepto, líneas más abajo es utilizado una y otra vez por la responsable, para fundamentar la realización de los Convenios cuestionados, ergo, los Acuerdos de los que emanaron.

Pero, surge la interrogante: ¿Realmente, esa parte del precepto legal invocado es fundamento de dichos Acuerdos? Y un cuestionamiento adicional pertinente: ¿En caso de contar con esa facultad el Instituto Electoral, se ajusta el contenido de los acuerdos cuestionados a los dictados de la Ley?

Para responder a la primera pregunta, no pasa inadvertido que el término Convenio tendría que entenderse "lato sensu", en el que las dos partes suscriptoras del mismo manifestaran su voluntad libremente. A continuación se desglosa la parte conducente del multirreferido artículo 49 (Se transcribe).

Se concluye, pues, que existen dos condiciones, en lo que atañe al tema, para que el Instituto mencionado pueda suscribir convenios:

Que lo pacte con autoridades municipales con el propósito de que coadyuven con el instituto en la función estatal encomendada al mismo Instituto.

Ahora bien, los Acuerdos de referencia hacen alusión y fueron firmados, con posterioridad a la fecha que mencionan dichos acuerdos y que no admite la responsable que así fue, pese a que obran los mismos convenios en autos, a los que concedió valor probatorio pleno, con la fecha indicada en ellos: 25 de febrero del año en curso.

Dichos Convenios, así como los acuerdos de los que surgen, se refieren expresamente a los Municipios del Estado, pero, como ha quedado manifestado, la parte final del segundo párrafo de la fracción II del artículo 49 multicitado, alude expresamente a "autoridades municipales", no a "Municipios", siendo notorio que ambos términos no son sinónimos, dado que el concepto Municipio es un ente público definido en el diccionario de la Real Academia Española como: "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento."; por su parte, el artículo 115 Constitucional, como es sabido, considera al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, al respecto no se debe soslayar la autonomía que reviste el Municipio en México, como característica propia, sobre el que, en la actualidad, no hay duda alguna de que es uno de los tres niveles de gobierno, siendo sus elementos: un territorio, una población residente en el mismo y un órgano de gobierno.

Mientras que autoridad lo podemos entender como todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado, según lo definió el Maestro Gabino Fraga, en el entendido de que, al referirse la sentencia que nos ocupa a la autoridad municipal, dicho concepto lo debemos entender como todo órgano del Municipio, en lugar del Estado. No pasa inadvertido que, para los efectos del Amparo, la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, legales o de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen; para efectos prácticos, bien pudiera decirse que una autoridad municipal es toda persona investida de ciertas facultades dentro de la

jurisdicción municipal. Es decir, el término "autoridad municipal" o su plural, nunca van a incluir al Municipio, entendido éste como previamente ha quedado señalado, por lo tanto, los convenios a los que alude el precepto citado, en una interpretación gramatical, de acuerdo a la semántica de los términos utilizados en ese Dispositivo, no se refiere a los Municipios, ergo, los acuerdos impugnados son indebidos al pactarse con un ente fuera de lo que permite el precepto constitucional local, toda vez que los términos Municipio y autoridad municipal no son sinónimos; por lo tanto, al menos en su denominación, son erróneos dichos Acuerdos, por excedidos, es decir, en el mejor de los casos para el Instituto Electoral, los acuerdos cuestionados no debieron ser pactados con los Municipios, sino con autoridades municipales. Aun cuando, ciertamente, un Ayuntamiento es autoridad municipal, así como un presidente municipal o un secretario general del Ayuntamiento, los Acuerdos refieren en su denominación a los Municipios, lo inadecuado en la especie, para ejemplificar: si el Instituto Electoral hubiera pactado el convenio con alguna autoridad federal, como la Procuraduría Federal del Consumidor, hubiera incluido en el nombre del Convenio a la Federación, dando a entender que se pacta con ésta última, no con la citada Procuraduría.

Recordemos que la primera pregunta es: ¿Realmente, esa parte del precepto legal invocado es fundamento de dichos Acuerdos? Misma que está íntimamente concatenada con el segundo cuestionamiento.

Independientemente de las observaciones efectuadas, es claro que, para contestar a las interrogantes, se requiere conocer el texto de los Acuerdos, toda vez que es el contenido de esos Acuerdos lo que nos hará concluir sin error, si el fundamento es el adecuado, es decir, para que un dispositivo sirva de fundamento, como es sabido, se requiere la adecuación de la hipótesis contenida en la ley a las circunstancias fácticas, que en la especie lo es el contenido de cada uno de los Acuerdos impugnados, para saber si dichos convenios se ajustan a coadyuvar con el Instituto Electoral de Quintana Roo en la función estatal encomendada, de lo contrario sería irreflexivo.

No obstante lo previamente expresado, la Responsable se apresura a contestar en dicho Considerando Tercero:

*“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."*

Si se toma en consideración que la resolución que nos ocupa no ha entrado a conocer el contenido de los acuerdos en debate, la afirmación a favor de confirmar el acto impugnado se estima poco responsable, ligera, ya que no se puede justificar una confirmación previa al análisis de la "litis", por lo cual, se violenta lo dispuesto al respecto en Ley y Jurisprudencia, es decir, evidencia la nula exhaustividad de los agravios a que se encuentra obligada a observar y la prisa de la Responsable por concluir a favor del Instituto Electoral Quintana Roo, emisor del acto que se impugnó ante la responsable, en agravio de mi representado.

Además, la consideración de la responsable sobre la ausencia de importancia en caso de que los Cabildos no aprobaran el convenio correspondiente, confirma la falta de fundamentación y de motivación de la sentencia que nos ocupa, violando lo preceptuado por los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales, así como el hecho de que los Convenios no se suscriben con los Municipios, a los que representan los Ayuntamientos. En el mismo sentido, la responsable, dentro del mismo Considerando Tercero, reitera:

*"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."*

Sin embargo, no es cierto que la falta de suscripción de los Cabildos sea irrelevante, en nuestro caso, ya que, en los propios Acuerdos se **AFIRMA QUE YA FUERON FIRMADOS**, lo que, si la Responsable hubiera leído los agravios expresados en el escrito mediante el cual se presentó el respectivo Juicio de Inconformidad, hubiera advertido que es parte de los agravios expuestos en el citado Juicio. En otras palabras, la aseveración demuestra, una vez más, la falta de análisis de los agravios de mi representado, al soslayar lo que se sostiene que inflige un agravio, en virtud de la falta de certeza que contiene, aunado a la confirmación

que la responsable hace del acto que se impugna al omitir entrar a su estudio, pues la responsable omite considerar que en la sesión del Instituto Electoral de Quintana Roo del 10 de febrero del año en curso, se afirma que firmaron todos los Municipios los multicitados convenios, mismos que no fueron signados, sino hasta el día veinticinco de febrero de este mismo año (en el caso de los cabildos que lo hicieron, porque hubo dos, al menos, que no los firmaron), lo que repercute en agravios, porque evidencia la ausencia de una sentencia que resuelva con la seriedad, responsabilidad, imparcialidad, objetividad, profesionalismo e independencia que exige el acto impugnado y la materia electoral en general.

Asimismo, la responsable continúa afirmando en el Considerando Tercero:

*"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 concurren 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 concurren 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."*

Del texto transcrito, lo que realmente llama la atención es que tal criterio haya sido tomado en cuenta por la responsable para robustecer la ratificación de los Acuerdos impugnados, cuando éstos fueron emitidos por el Instituto Electoral de Quintana Roo, es decir, líneas arriba deja establecido la responsable cuál es el acto reclamado en el Juicio que resolvió; no obstante, entra a consideraciones sobre las opciones que otras leyes proporcionan para controvertir los convenios, lo que se encuentra totalmente fuera de "litis", esto es, el tema es ajeno a la controversia planteada en el Juicio de inconformidad y carece de relación con el mismo para que se dicte una resolución sobre los actos reclamados en dicho Juicio. Por lo cual, al haber

tomado en cuenta la responsable la expresión citada que nos ocupa, agravia a mi representado.

A mayor abundamiento, la propia Responsable afirma en el mismo Considerando Tercero lo siguiente, con lo que no deja duda en cuanto a que ignore cuál es el acto reclamado en dicho Juicio:

*"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."*

Ahora bien, a efecto de "justificar" la falsa afirmación del Instituto Electoral de Quintana Roo, contenida en los Acuerdos impugnados, la responsable se atreve a expresar:

*"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 (sic) 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, lo reitera la responsable en el párrafo que, a continuación, se 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."*

Lo anterior confirma, una vez más, la parcialidad y falta de certeza de la responsable, en perjuicio de mi representado, ya que, en primer lugar, en el supuesto y no concedido caso de que se hubiera acreditado que existía tal consenso con los nueve municipios del Estado (lo que NO ES CIERTO, YA QUE, COMO SE HA EXPRESADO, SE HUBIERA REQUERIDO LA AFIRMACIÓN DE CADA AYUNTAMIENTO, QUE ES EL QUE REPRESENTA Y GOBIERNA AL MUNICIPIO, EL PRESIDENTE MUNICIPAL O EL SINDICO, PODRÍAN REPRESENTAR AL AYUNTAMIENTO, NO AL MUNICIPIO), la controversia nada tiene que ver con tal consenso, lo que denota la gran confusión de la autoridad juzgadora, al considerar que es lo mismo:

a) Consensar con los "municipios", previamente a los Acuerdos aprobados por el IEQROO, los convenios a firmar y

b) La afirmación contenida en los Acuerdos del Instituto Electoral de Quintana Roo, en el sentido de que los Municipios ya firmaron los convenios.

Para arribar a la conclusión, -irreflexiva, falaz, infundada, inmotivada, falta de certeza, subjetiva- de que se obtuvo el mencionado consenso con los municipios, la responsable cita determinados Oficios signados por diversas autoridades municipales, antes de que los siete municipios que aprobaron los convenios lo hicieran. Autoridades que son distintas a los Ayuntamientos, que, aun cuando tuvieran su representación (no es el caso del municipio Benito Juárez, Quintana Roo, donde se basa en un correo electrónico de un supuesto director, denotándose la total ausencia de representatividad del Ayuntamiento), por lo que, al ser diferentes a los Ayuntamientos, no puede concluirse, con certeza, que los Ayuntamientos tuvieron conocimiento de dichos convenios.

Sin embargo, como se menciona previamente, aun cuando los Ayuntamientos hubieran tenido conocimiento de los convenios correspondientes, NO POR ELLO DEJA DE SER FALSO QUE SE MENCIONE EN LOS ACUERDOS IMPUGNADOS QUE LOS CONVENIOS YA HABÍAN SIDO FIRMADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS. Algo tan simple como esa conclusión no es advertida por la Responsable, lo que agravia a mi representado, habida cuenta de que fue un argumento ponderado por la responsable para desmerecer el agravio correspondiente.

Por otra parte, dentro del mismo Considerando Tercero que nos ocupa, la responsable sostiene que:

"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."  
( El énfasis y el subrayado son de la suscrita)

Es decir, después de pronunciarse la responsable en el sentido de desmerecer el agravio correspondiente a la cita, aseverando una y otra vez que había un previo consenso (no firma) entre municipios y el Instituto Electoral de Quintana Roo, en relación con los convenios, para lo cual hasta acordó pruebas para mejor proveer, concluye que, como se mencionó con antelación, no es lo mismo la firma de los convenios que la aprobación de los mismos, de donde deriva, infundadamente, como se observa en dicha cita, que son infundadas las aseveraciones hechas valer por el enjuiciante, ello sin que la responsable lo sustente en disposición legal alguna y sin entrar al análisis del agravio correspondiente, de lo que se advierte la ausencia de la reflexión necesaria para la exhaustividad del examen que la responsable debió realizar en la especie a los agravios expresados, toda vez que es notorio que en el acto impugnado se falta a la certeza; principio rector en la materia. A mayor abundamiento, la responsable, como se observa en dicha cita, la responsable notoriamente confunde el acto impugnado, ya que lo interpreta, indebidamente, como que mi representado, de lo que se dolió en el juicio de inconformidad, fue de que se postergara la firma de los convenios, lo que no se explica de donde tomó tal consideración, pues de la lectura del juicio precitado, es notorio que la responsable se confundió al estimarlo de esa manera, lo que agravia a mi representado y vulnera las disposiciones arriba expresadas.

Dentro del mismo Considerando Tercero de la sentencia que se impugna, la responsable afirma que mi representado: "engloba en cinco grandes temas" los agravios expresados en el Juicio de Inconformidad del que se origina la sentencia que ahora se impugna, según se puede leer de la transcripción de la parte conducente del citado Considerando:

"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 República Mexicana y 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

La aseveración del Tribunal Electoral de Quintana Roo, reproducida previamente, agravia a mí representado, toda vez que, como se advierte de la lectura integral del escrito en el que fuera presentado el Juicio de Inconformidad, existen muchos más agravios que los "englobados" por la autoridad responsable, los cuales, al no estar incluidos en esos cinco grandes temas, es inconcuso que no fueron estudiados por dicha Responsable, ergo, incumplieron con el principio de exhaustividad al que se encuentra constreñido a observar en su carácter de juzgadora en la materia, por lo cual, con lo expresado en las líneas citadas, contraviene el principio de certeza, legalidad, denegación de justicia, de conformidad con lo previsto en los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución General de la República Mexicana y 5 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo." A manera ejemplificativa, se transcribe un agravio no incluido en esos cinco grandes temas, con lo que se demuestra la exclusión de dicho agravio:

*"Por otra parte, también se vulneran los principios de certeza, legalidad y objetividad, así como el de independencia ya que se pretende mediante acuerdos de voluntades, por una parte sujetar el cumplimiento de la ley a la voluntad de dos autoridades y por otra parte regular diversos aspectos del proceso electoral en acuerdo bilateral con el Instituto*

*Electoral del Estado de Quintana Roo, en adelante IEQROO y los municipios.”*

## **DÉCIMO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Sentencia de fecha 22 de marzo dictada en autos del Juicio de Inconformidad JIN/002/2010, promovido por mi representado y que se encuentra radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo, sustancialmente en el capítulo denominado Considerando de dicha Sentencia.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 16, 115, 116 y **134** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **49, fracción II segundo párrafo, 147 y 154** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; así como el artículo **5**, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y demás relativos y aplicables.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** En el Considerando Tercero de la sentencia que se combate, se lee:

*"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 Mexicano, prevé:**

*"Artículo 49 (Se transcribe).*

*"Artículo 6 (Se transcribe).*

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

*"Artículo 4 (Se transcribe).*

*"Artículo 5 (Se transcribe).*

*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** (el subrayado es de la suscrita).*

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 definido. 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:*

*Difundir la educación cívica-electoral;  
Difundir los valores democráticos y la importancia de la participación ciudadana;  
Promover la democracia entre los ciudadanos;  
Organizar foros de estudio y análisis de temas electorales;  
Promover pláticas y conferencias afines al objeto del presente apartado;  
Programar y organizar eventos académicos, tales como seminarios, cursos, talleres, simposium, entre otros, que permitan alcanzar los fines propuestos en el presente instrumento;  
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 relación con la interpretación que hace la responsable de lo que se debe interpretar como "*en la medida de sus posibilidades materiales y presupuestales*", resulta sumamente infundado, excedido, subjetivo, por lo que conculca la certeza, la objetividad, imparcialidad, profesionalismo y legalidad que deben prevalecer en la materia, lo que agravia a mi representado, ya que es inadmisibles que la responsable se concrete a justificar el acto impugnado, señalando lo que se quiso decir, en lugar de concretarse a resolver sobre la controversia planteada. Continúa el Considerando Tercero señalando:

*"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 (sic) 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."*

La anterior transcripción es insostenible no tan sólo por lo infundada e inmotivada, sino porque, de prevalecer tal criterio, sería legalizar y legitimar la evasión al cumplimiento del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero, antepenúltimo y penúltimo, habida cuenta de que la interpretación de lo que la responsable determina que debe entenderse, no es necesariamente lo que un municipio puede interpretar de lo que debe entenderse, ni lo va a ir a vigilar que así lo interprete, ni tendría por qué coincidir el criterio de ambos, al no haber una disposición estrictamente legal que así lo disponga, en realidad, da la impresión de que la responsable se concreta a exponer justificaciones sobre los acuerdos, a efecto de darle la razón en la sentencia al Instituto Electoral de Quintana Roo, sin fundamento alguno, como se observa de la lectura de la cita de dicho Considerando, violentando los principios de legalidad y de imparcialidad, así como el de certeza.

Igualmente inadmisibles resulta la consideración que, en seguida, se transcribe, contenida en el Considerando Tercero:

*"Por otro lado, la posibilidad establecida en la parte final de la cláusula que se transcribe (sic), 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."*

Esa sola afirmación resulta suficiente para que la sentencia que se combate no pueda prevalecer, ya que con ella, se vuelve nugatoria la letra del artículo 134 Constitucional y su pretensión de introducir el principio de neutralidad y de equidad, cabiendo advertir lo notoriamente infundada e inmotivada de la consideración, con lo que, también, se conculca el artículo 16 Constitucional y el principio de legalidad, rector en la materia, ello debido a que no deriva su

conclusión de disposición legal alguna, sino que la responsable se reduce a exponer lo que interpreta libremente, según su juicio personal, sin razonamiento alguno válido, es decir, sin premisas. Al respecto, cabe agregar que la responsable pretende sustentar su consideración en lo siguiente:

*"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.I., 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 desvió (sic) de recursos y transferencia de facultades."*

Al pretender justificar la responsable el acto que fuera impugnado ante ella, empeora la situación para el Instituto Electoral de Quintana Roo, pues ahora invade atribuciones que corresponde impartir, pero no al propio personal que labora para el Municipio, como lo alude el Acuerdo, ni a personas que no estén exclusivamente en una escuela, ni le corresponde utilizar a dichos trabajadores municipales en áreas fuera de aquéllas en las que prestan sus servicios, amén de que no es en un proceso electoral, cuando se trata de que legalmente estén fuera de dicho proceso todos los niveles de gobierno, al máximo posible, cuando se le ocurre al Instituto Electoral de Quintana Roo estipular convenios, preocupados por la cultura cívica y los valores democráticos, los artículos con que pretende fundamentar la responsable su sentencia, en realidad, no lo hacen, al no actualizarse la hipótesis plasmada en la ley, ni enderezar razonamientos hacia ello, sino que únicamente enlista buenos deseos y la suposición de que todos los "Municipios" signantes del convenio se conducirán correctamente, tras firmar el convenio correspondiente, derivado de los Acuerdos que se impugnan, convenios en los que se establecen paralegalmente, con toda discrecionalidad, fuera de la ley, atribuciones más allá de lo que la ley le asigna a cada una de las partes suscriptoras de los convenios, con la consiguiente violación al principio de neutralidad, equidad e imparcialidad, al que se ha hecho referencia, mismo que se torna nugatorio en la especie, en todo el territorio quintanarroense, por lo que es determinante tal medida en el actual proceso electoral, máxime que se elegirá al Gobernador del Estado.

Prosigue el Considerando Tercero, en lo que corresponde al mismo tema:

*"En el segundo apartado, sí 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."*

Sobre lo anterior, es ostensible que, nuevamente, la responsable arriba a conclusiones sin partir de precepto legal alguno, ergo es infundada su consideración, huelga decir que, también, por ende, inmotivada. Asimismo, en cuanto al aparente razonamiento vertido en el citado párrafo, la premisa consta, aparentemente en su parte final: Lo anterior, ante lo evidente de las falacias del recurrente, o sea, no

sustitución de las facultades precitadas, por lo evidente de las falacias expresadas por mi representado, lo cual NO ES UN RAZONAMIENTO, MUCHO MENOS VÁLIDO.

"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.

Lo que omitió la responsable es: señalar que la Ley establece normas sobre la propaganda, mismas que simplemente tienen que acatar todos los involucrados en su cumplimiento, por lo cual, resulta innecesario, irrelevante, pactar convenio alguno al respecto, máxime cuando la reforma al artículo 134, violado en la especie por su inobservancia, en sus párrafos antepenúltimo y penúltimo, establece, por el principio de neutralidad, equidad y de imparcialidad, prohibiciones que, con el convenio establecedor de facultades paralegales y/o parareglamentarias, pareciera que se vuelve una novedosa forma de burlar la letra de la ley en la materia, con el consentimiento expreso de las autoridades electorales locales, dando pauta con ello a que los "municipios", en realidad, ciertas autoridades municipales, puedan actuar con cierta protección "legal", fundamentados en los convenios, para, con ello realizar actividades prohibidas por la invocada norma constitucional, relacionada con la propaganda.

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 (sic) los mencionados plazos, no hubiese sido cumplido el mandato legal, el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá hacerlo."

Tal disposición legal claramente prevé la obligación de hacer por parte del Instituto Electoral de Quintana Roo, por lo cual, al dejar de hacer, incumple con la ley, pero le transfiere al "Municipio" tal obligación, con la posibilidad de premiarlo. Lo anterior no justifica dicho convenio legalmente, a mayor abundamiento, la responsable pretende justificar la transferencia de las obligaciones del Instituto Electoral de Quintana Roo al Municipio, claramente establecida en la referida disposición legal, aduciendo:

*"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 mérito (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."

La propia Responsable afirma que se encuentra en la ley las atribuciones que se le dan a la "policía municipal", ya no al "Municipio", por lo que, como se ha expresado en el juicio de origen, al estar en la ley ciertas obligaciones, como la que nos ocupa, es totalmente irrelevante y ocioso que se pacte que se va a cumplir con la ley. Lo que se expone como agravio en dicho juicio se tergiversa por la responsable, en virtud de que en ninguna parte de la sentencia se desvanece el agravio expresado en dicho juicio, en el sentido de que se pretende con el convenio, suplir las labores de vigilancia del Instituto Electoral de Quintana Roo, de donde el estudio de los agravios no fue exhaustivo.

En lo que la responsable refiere como "tercer punto" de los agravios de mi representado en el Juicio de origen, alude a la indebida transferencia o delegación o cesión o transmisión de atribuciones que el Instituto Electoral de Quintana Roo le hace a los "Municipios" del Estado, concretamente en las actividades reproducidas de los Convenios, de lo que se duele mi representado en dicho Juicio. Para desmerecer el agravio expresado, dicha Responsable, como se ha leído, menciona como fundamentos que justifican tal delegación de funciones del Instituto Electoral de Quintana Roo a los municipios, los artículos 49 fracción II párrafo segundo de la Constitución local, sobre el cual se han especificado las consideraciones vertidas líneas arriba de este escrito, en cuanto a la inexacta aplicación e interpretación de la responsable, al confundir municipios con autoridades municipales y no advertir que no es lo mismo el hecho de que las autoridades municipales coadyuven con el Instituto Electoral de Quintana Roo en las funciones encomendadas por la ley exclusivamente a éste último, que el hecho de que los municipios desempeñen las funciones que le corresponden en exclusiva al Instituto Electoral de Quintana Roo, por la cesión de funciones realizada a través de "convenios".

Es notorio que en la especie se trata de una transmisión simulada de facultades, en este caso, a ciertas autoridades municipales.

Se soslaya que un Instituto electoral democráticamente responsable y consciente de sus atribuciones, no puede, ni debe dejar, so pretexto de que coadyuven con él, en otras personas ajenas a dicho instituto las facultades que le fueron encomendadas a éste de manera exclusiva y que tanto tiempo, dinero y esfuerzo han costado a nuestro país, para que, de un "plumazo", se vuelvan a entregar las facultades en materia electoral a los entes públicos, sean de cualquier nivel de gobierno, no bastando la apresurada descalificación de la responsable a los temores expresados en el Juicio

respectivo por el impugnante, para que con ello, se erradique la posibilidad de que una autoridad municipal mal intencionada, aprovechando las nuevas facultades que le transmite el Instituto Electoral de Quintan Roo, realice actos fuera de la Ley, a favor de un partido político determinado, con lo que se regresaría a lo que la legislación, con sus reformas, ha tratado de terminar, es decir, el uso y abuso de presupuesto público para desviarlo hacia algún candidato o partido político, así como la inducción al voto de los ciudadanos que laboran como personal sindicalizado, de confianza o eventual, para los diversos Ayuntamientos, lo que, en esta entidad federativa, ha sido una práctica constante, repetida elección tras elección, por lo que, cuando al reformarse el artículo 134 de nuestra Ley Fundamental, se ha tenido la expectativa de terminar con este tipo de prácticas viciadas, nocivas para la democracia y para la sociedad en general, tal posibilidad se vuelve nugatoria al realizarse acuerdos como los impugnados, de los que se derivan los convenios que, parareglamentariamente, transfieren y crean funciones adicionales a los "Municipios" que, en Quintana Roo, tradicionalmente, se han conducido con la característica patrimonialidad del titular del Ayuntamiento en turno, a efecto de confirmar el triunfo del propio candidato de dicho titular. Es decir, los referidos convenios contravienen la imparcialidad que en la materia debe prevalecer, acorde a lo dispuesto por el referido artículo 134 Constitucional, lo que es soslayado por la responsable. Recordemos que el citado precepto prevé:

"Artículo 134 (Se transcribe).

Como se observa, el primer párrafo de dicho dispositivo claramente dispone la obligación de que, en el caso concreto, los municipios, ejerzan sus recursos económicos para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Al respecto, cabe recordar que los acuerdos y convenios son posteriores a diciembre del año dos mil nueve, con lo cual resulta imposible que algún recurso económico se hubiera destinado, -en los presupuestos aprobados por la Legislatura para el año dos mil diez para los municipios signantes,- al propósito expresado en los convenios, ya que en diciembre de dos mil nueve los municipios no sabían que existiría tal función (adicional a las que les encomienda el artículo 115 Constitucional, por lo tanto metaconstitucional), en suplencia del Instituto Electoral de Quintana Roo, ante la cesión de sus facultades en la materia (que no constituyen otra cosa los citados convenios), por lo tanto, al destinar un solo peso de los recursos económicos alguno de los municipios firmantes de los convenios, a los fines mencionados en tales documentos, es inconcuso que los municipios que así lo hicieran, violarían flagrantemente el primer párrafo del

invocado artículo 134, al carecer de autorización previa para ello.

Independientemente de lo anterior, con mayor razón se da motivo con los convenios en cita, para que los municipios violenten lo dispuesto por los párrafos antepenúltimo y penúltimo del citado artículo 134, es decir, se afecta la neutralidad del ente municipal establecida en dicho dispositivo, al darles ingerencia, más allá de lo preceptuado por nuestra Ley Suprema, como atribuciones exclusivas para los municipios, mismos que adquieren funciones encomendadas exclusivamente al referido Instituto Electoral, a través de los archicitados convenios, de manera paralegal o parareglamentaria, lo que implica una gran burla a la citada reforma constitucional, haciéndola a un lado con un simple convenio, con lo cual, con toda discrecionalidad, el Instituto Electoral de Quintana Roo entrega sus funciones a municipios, y éstos podrán "legítimamente" incursionar en actividades exclusivas de la autoridad electoral, con la consecuente repercusión, en perjuicio de mi representado, de la sociedad en su conjunto y de la democracia en nuestro país. Por lo anterior, se estima que, considerando que, dentro de las elecciones que se realizarán en la entidad quintanarroense el próximo cuatro de julio, se incluye la de Gobernador Constitucional del Estado, resulta notoriamente determinante que el acto impugnado prevalezca, de quedar firme la resolución que ahora se combate.

Por otra parte, en relación con los preceptos legales invocados por la Responsable, aparte del citado artículo 49, los demás se concretan a reafirmar que las funciones que el Instituto Electoral de Quintana Roo encomienda a los municipios, únicamente le atañen a dicho instituto, por lo que resulta imposible que fundamenten su transferencia a los municipios.

En cuanto a la afirmación de la responsable, de que el Instituto Electoral de Quintana Roo puede celebrar los convenios que estime pertinentes para conseguir los fines que se le encomendaron, la misma es confusa e interpreta inexactamente la disposición del multicitado artículo 49, ya que **ES FALSO QUE PUEDA CELEBRAR TALES CONVENIOS**, por la forma en que lo expresa la responsable pareciera que goza el Instituto Electoral de Quintana Roo de total discrecionalidad para hacer y deshacer a su antojo con las funciones encomendadas, igualmente, pareciera que las funciones encomendadas se las hubiera conferido una persona física o un funcionario en particular, **NO LA LEY**; asimismo, soslaya el principio de que la autoridad sólo puede realizar aquello que la ley le permite, lo que resulta aplicable tanto a los Ayuntamientos, como al propio Instituto Electoral

de Quintana Roo. Por último, los convenios que podría celebrar (que no son con los municipios como ha quedado establecido), no son de un contenido ilimitado, sino solamente para que coadyuven con el instituto en tales fines, siempre dentro de un marco muy limitado y transparente, nunca cediendo las funciones que le son asignadas por la ley, a entes o corporaciones, ya que ése fue, precisamente, el sentido de crear tal instituto, que la materia electoral sea totalmente ajena al ejercicio del poder público, o sea, a los tres niveles de gobierno.

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 Secretarios 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 establece 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 tai 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.

Dentro del mismo Considerando Tercero de la sentencia que nos ocupa, se prosigue aseverando:

*"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."

Sobre el agravio expresado, la responsable concluye que no procedía establecer acuerdos mencionados en el juicio de origen por mí representado, por:

a) Los artículos 49 y 6 citados en la transcripción, establecen la posibilidad de que el Instituto Electoral de Quintana Roo pueda establecer convenios. Lo que en sí no justifica legal y válidamente que no pueda haber dictado los Acuerdos conducentes, habida cuenta de que los mismos tendrían que haber estado fundamentados en ley.

b) Los actos impugnados consisten en acuerdos generales. Precisamente, mi representado estima que con ellos se violentan los preceptos expresados en su oportunidad, no obstante, la responsable parece hacer creer que con dichos acuerdos se cumple lo que se propone en el juicio de origen, expresado como agravio, una vez más confundiendo la controversia, toda vez que los acuerdos propuestos no se refieren a que en ellos se establezcan convenios, como quisiera hacer creer la responsable en la sentencia que se recurre.

*"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 República 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 (sic) 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 (sic) 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."

De la cita del Considerando Tercero, se advierte que, sustancialmente, el Tribunal local determina que en los acuerdos impugnados no se incurre en los agravios que nos ocupa, habida cuenta de que:

- a) Existe la disposición I artículo 137 de la Ley Electoral reproducida en la cita, es decir, como hay una disposición legal de que los funcionarios referidos no transgredan la ley, esto no sucederá.
- b) Los motivos de disenso carecen de sustento: porque en los convenios no se establece **EXPRESAMENTE QUE LOS MUNICIPIOS QUEDEN FACULTADOS PARA VULNERAR LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD** en el actual proceso electoral.

Los argumentos de la responsable no tan sólo son infundados, sino que, notoriamente tergiversó el sentido de los agravios expresados, pues en ninguna parte de éstos se dice que los acuerdos hayan establecido la admisión de violentar los citados principios, lo cual sería una confesión extrajudicial que, seguramente, podría repercutir en responsabilidades diversa índole, el problema no es que se plasmen en los convenios disposiciones expresas en ese sentido, el problema que se expone es que da lugar a que se realicen tales vulneraciones a los citados principios de imparcialidad y equidad, precisamente tomando como excusa o pretexto a los convenios firmados, tal es el agravio que la responsable distorsiona completamente, siendo notorio que no manifiesta justificación alguna sustentada en ley, para desvanecer los agravios expresados originalmente, con lo que vulnera los Principios de legalidad, certeza, objetividad, en perjuicio de mi representado, así como los dispositivos arriba expresados”.

#### **QUINTO. Señalamientos previos al estudio de fondo.**

Para un mejor entendimiento de la materia sobre la que versa el presente juicio constitucional es necesario realizar las precisiones siguientes, con relación al juicio de inconformidad al que recayó la sentencia ahora reclamada.

Los antecedentes que se relatan a continuación tienen que ver con: acto reclamado en inconformidad; agravios; considerandos de los acuerdos del instituto local electoral; sentencia de inconformidad, y otros elementos a tomarse en cuenta.

#### **Acto reclamado en inconformidad.**

En autos aparece el escrito de demanda del juicio de inconformidad que promovió el Partido de la Revolución Democrática ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

En esa demanda se destaca como acto reclamado el siguiente:

“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 Tulum; cuyas claves de identificación se reproducen a continuación: ...” **(Se transcriben las claves a que se hace referencia)**

### **Agravios en inconformidad.**

En los argumentos que se elaboran para impugnar los actos precisados se observa, que aunque refieren como fuente de agravio tanto a los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral de Quintana Roo, como a los convenios aprobados en esos acuerdos, en realidad sólo produce argumentos encaminados a combatir el contenido de los convenios.

En efecto, en sus alegaciones se advierte, que el Partido de la Revolución Democrática produce agravios en donde alega esencialmente que: a) los convenios no habían sido aprobados ni firmados por los ayuntamientos correspondientes, al diez de febrero de dos mil diez, fecha en que esos convenios fueron aprobados por el instituto electoral local, de ahí que no tuvieran validez; b) ilegalidad del contenido de varias disposiciones de los apartados A y B de los convenios.

En tanto que en contra de los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral de Quintana Roo, al inicio de cada uno de los tres agravios, el demandante expresa únicamente:

“Fuente del agravio lo constituyen todos y cada uno de los considerandos y en especial los considerandos **6 al 13** de los acuerdos mediante 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 TULUM en relación con los puntos del acuerdo PRIMERO al SEXTO de los acuerdos que se impugnan”.

Es de resaltarse, que el actor no produce otras manifestaciones en contra de los acuerdos de mérito.

**Considerandos de los acuerdos del instituto local electoral.**

Por otra parte, con efecto ilustrativo, se estima pertinente transcribir en este apartado, por lo menos, los considerandos citados particularmente por el demandante, a efecto de precisar su contenido, y evidenciar desde aquí, que en esos considerandos no se estableció el clausulado de los convenios.

Se transcribe el acuerdo correspondiente a las autoridades municipales de Solidaridad, y se aclara, que en los restantes acuerdos sólo cambia lo correspondiente al nombre del municipio, así como dos párrafos que se insertan en el considerando 13 de los instrumentos relativos a las autoridades de los municipios Benito Juárez y Solidaridad.

“**6.** Que conforme a lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, El Consejo General del Instituto es un 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 para que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen toda actividad del Instituto, y está integrado por un Consejero Presidente, y seis Consejeros Electorales, y concurrirán al mismo, además, los representantes de los partidos políticos acreditados, y un Secretario General.

**7.** Que el artículo 14, fracción XL de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, dispone expresamente que el Consejo General tiene como atribuciones, entre otras más. El dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás que le confieran la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Instituto, la Ley Electoral de Quintana Roo, y los demás ordenamientos electorales vigentes en la entidad, por lo tanto, es competente para emitir el presente acuerdo.

**8.** Que en atención a lo establecido en el artículo 29, fracciones IV y XIII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, el Consejero Presidente del Consejo General tiene como atribuciones legales expresas, entre otras más representar legalmente al instituto, así como el establecer vínculos con autoridades municipales para lograr su apoyo y colaboración en su ámbito de competencia, cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto.

**9.** Que como lo establecen los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, la Junta General es el órgano de carácter ejecutivo y de naturaleza colegiada, encargado de proponer políticas generales y programas; aprobar los procedimientos administrativos internos y desarrollarlos; así como ejecutar en el ámbito administrativo las resoluciones y acuerdos del Consejo General; y está integrada permanentemente por el Consejero Presidente quien la preside y coordina; el Secretario General como auxiliar del Consejero Presidente en la coordinación de la misma y las Direcciones de Organización, de Capacitación Electoral, Jurídica, de los Partidos Políticos y de Administración, así como los titulares de las Unidades Técnicas de Comunicación Social, de Informática y Estadística, y del Centro de Información Electoral.

**10.** Que de conformidad con lo indicado en los artículos 35 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, el Secretario General del Instituto es el Secretario de Acuerdos del Consejo General y auxiliar del Consejero Presidente en la coordinación de la Junta General y, también, en auxilio del Consejero Presidente, a petición expresa del mismo, enlaza y orienta a los Consejos Municipales, Consejos Distritales, a

las Juntas Municipales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas con el órgano superior de dirección para el cumplimiento de sus acuerdos.

**11.** Que en atención a lo señalado por el artículo 41, fracción XI de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, el Secretario General del Instituto tiene entre sus atribuciones, el firmar, junto con el Consejero Presidente del Consejo General, todos los acuerdos y resoluciones que emita el órgano superior de dirección.

**12.** Que el artículo 6 de la Ley Electoral de Quintana Roo, señala que para el desempeño de las funciones de los órganos electorales, establecidos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la citada Ley Electoral y los demás ordenamientos en la materia, los mismos contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades municipales.

**13.** Que este órgano comicial, en aras de cumplir con sus fines, así como con las atribuciones que legalmente se le otorgan, ha procurado fortalecer lazos con instituciones de diversa índole, como en el caso que nos ocupa, municipales, estableciendo de común acuerdo mecanismos para el desarrollo de las actividades que como autoridad electoral local este instituto debe desarrollar, con el objeto de promover la cultura y los valores democráticos, educación cívica, y derechos político-electorales, logrando con ello una mayor participación ciudadana y la consolidación de la democracia en el Estado de Quintana Roo; así como el establecer los puentes institucionales para obtener el apoyo y la colaboración necesarias dentro del ámbito estricto de competencia y atribuciones en el desarrollo de la función electoral estatal, en específico en lo que atañe a la realización de los procesos electorales locales en la entidad, en beneficio de la ciudadanía del Estado de Quintana Roo.

Con tal motivo, este Instituto Electoral haciendo uso de sus facultades, como lo es, el buscar los mecanismos que permitan el establecer vínculos con autoridades municipales que le proporcionen su apoyo y colaboración en el desarrollo de las actividades que le confieren los ordenamientos legales aplicables, requiere suscribir un Convenio General de Apoyo y Colaboración con el Municipio de Solidaridad, con la finalidad de que le sean proporcionados a este órgano comicial local los medios e instrumentos necesarios para el cumplimiento de sus fines, dentro del ámbito municipal.

Es importante destacar que en la búsqueda del estricto cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en específico el de la equidad, es necesario contar

con los espacios físicos de uso común , para que los partidos políticos en perfecta igualdad de circunstancias puedan hacer uso de los mismos para sus acciones de campaña electoral; que redundará en una ciudadanía cada vez mejor informada de las propuestas de los actores políticos que participan en las contiendas electorales; garantizando así, adicionalmente, en pleno ejercicio de los derechos consagrados a favor de los partidos políticos, como actores sustanciales de los procesos comiciales, en el contexto del sistema de partidos previsto dentro de nuestro régimen electoral vigente.”

En los acuerdos de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, después del primer párrafo de considerando 13 se insertan un las líneas del tenor siguiente:

“Por otra parte es importante resaltar que por disposición normativa de las disposiciones aplicables, el Instituto Electoral de Quintana Roo se encuentra facultado para coadyuvar, de ser el caso, en la organización de las elecciones para elegir alcaldes, delegados y subdelegados municipales, en apego a las previsiones legales consignadas en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo; por lo que en tal sentido, la vinculación con las autoridades municipales competentes resulta oportuna y necesaria, para sentar las bases para la coadyuvancia entre este órgano comicial y el Municipio de Felipe Carrillo Puerto en la organización de las elecciones para elegir alcaldes, delegados y subdelegados municipales, dentro del ámbito estricto de sus respectivas competencias y atribuciones(...)

De igual manera, en el acuerdo de voluntades que se pretende suscribir, se incluye el compromiso expreso del probable apoyo y colaboración que este instituto en cumplimiento a los ordenamientos vigentes en la materia, pueda en su oportunidad otorgar al Municipio de Felipe Carrillo Puerto, siempre y cuando así sea solicitado, para coadyuvar con el mismo en la organización, en su caso, de las elecciones de alcaldes, delegados y subdelegados municipales, de conformidad con lo previsto en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.”

Como puede observarse en el contenido de esos considerandos, la autoridad administrativa electoral no especificó el clausulado de los convenios, sino que estableció

únicamente la necesidad de implementar puentes institucionales con las autoridades municipales, para que éstas le proporcionen apoyo y colaboración en el desarrollo de las actividades que le confieren los ordenamientos legales aplicables, y en el caso de solidaridad y Felipe Carrillo Puerto, cuando así lo soliciten, les fuera otorgada asistencia para la selecciones de alcaldes, delegados y subdelegados municipales.

### **Sentencia de inconformidad.**

El estudio de los agravios de inconformidad, en donde como se ha visto, se controvierte el contenido de los formatos de convenio, y se citan como fuente de agravio los considerandos de los acuerdos, particularmente, los enumerados del 6 al 13, sin producir argumentos en contra de su contenido, provocó que el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolviera:

‘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 Tulum 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.”

Sobre la base de la impugnación formulada en el juicio de inconformidad y la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, se puede afirmar validamente, que ese órgano jurisdiccional confirmó tanto los acuerdos, como el contenido de los convenios.

Así mismo, es posible establecer, que en el juicio de inconformidad los agravios no se dirigieron a combatir el contenido de los considerandos asentados en los acuerdos, específicamente del 6 al 13; sino que sólo se combatió el contenido de los convenios.

Es pertinente resaltar también las consideraciones específicas que interesan al presente estudio, asentadas por el tribunal responsable en la sentencia reclamada.

Al seguir el orden de los agravios planteados por el inconforme, el Tribunal Electoral de Quintana Roo realizó el estudio conducente, primero se refirió a la falta de aprobación y firma de los convenios en comento, y posteriormente, se pronunció respecto a la supuesta ilegalidad del contenido de dichos convenios, por cuanto hace a los apartados A y B.

En el caso, interesa resaltar lo considerado por dicho tribunal, para dar contestación a los agravios concernientes a la falta de aprobación y firma de los convenios, por parte de las autoridades de los nueve ayuntamientos del Estado de

Quintana Roo (tales consideraciones se aprecian en la transcripción de la sentencia reclamada, particularmente en las fojas 19 a 25 de esta ejecutoria).

—El Tribunal Electoral de Quintana Roo sostiene que la impugnación de inconformidad tenía como materia los acuerdos de diez de febrero de dos mil diez, por virtud de los cuales el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad federativa mencionada aprobó la firma de convenios generales de apoyo y colaboración, entre ese instituto y los nueve municipios del Estado.

—Los convenios tienen la finalidad de que el Instituto reciba de los municipios apoyo y colaboración en las tareas que le son encomendadas constitucionalmente.

—Es irrelevante que esos convenios hayan sido o no aprobados por los cabildos correspondientes, ya que **la falta de aprobación** daría como efecto la no concurrencia a la firma del convenio, y en su caso, la no aplicación al municipio de lo preceptuado en el convenio correlativo.

—Conforme al artículo 140 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el acto administrativo es válido en tanto no haya sido declarada su invalidez, por autoridad administrativa o jurisdiccional. En autos está acreditado que salvo las autoridades correspondientes a los ayuntamientos de Isla Mujeres y Benito Juárez, las autoridades de los restantes

siete municipios concurren a firmar los convenios respectivos.

—**Esos convenios firmados son los que en todo caso debieran ser invalidados; sin embargo, su validez no fue cuestionada en el juicio de inconformidad,** pues resalta el Tribunal Electoral, la materia de impugnación fueron los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral el diez de febrero de dos mil diez, en donde aprobó los convenios de apoyo y colaboración entre ese instituto y las autoridades de los nueve municipios del Estado.

—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 se dejó para una fecha posterior (veinticinco de febrero de dos mil diez) la firma constituye el acto formal y solemne por virtud del cual se da firmeza a los convenios respectivos.

Después de las consideraciones relacionadas, el tribunal responsable abordó el estudio de la legalidad de los convenios; sin embargo, con independencia de lo correcto o incorrecto de dicho estudio sobre el contenido de los convenios en sus apartados A y B; lo importante es que, como se demostrará, en esta instancia constitucional el Partido de la Revolución Democrática no desvirtúa las consideraciones descritas en los párrafos inmediatos anteriores.

Debe resaltarse que esas consideraciones por sí mismas son susceptibles de respaldar el sentido de la sentencia reclamada, y al no ser destruidas, entonces deben continuar rigiendo el fallo impugnado.

### **Otros elementos a tomarse en cuenta.**

Para tener mayores elementos a efecto de respaldar las afirmaciones precedentes, es pertinente tomar en cuenta, que en términos de los artículos 19 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación de Quintana Roo y 15, párrafo 1, de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, interpretados a *contrario sensu*, conforme a las constancias de autos y a las manifestaciones de las partes (por lo cual se encuentran fuera de controversia) están acreditados los hechos siguientes.

En sesión extraordinaria celebrada el diez de febrero de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió varios acuerdos, en los que aprobó, entre ellos, los que fueron denominados “convenio de apoyo y colaboración...”, a firmarse con cada uno de los nueve municipios en la entidad federativa, a saber: Solidaridad; Felipe Carrillo Puerto; Othón P. Blanco; José María Morelos; Isla Mujeres; Lázaro Cárdenas; Benito Juárez; Tulum y Cozumel.

Fueron elaborados documentos por separado para cada municipio, esto es, por cada uno de ellos se produjo un acuerdo y un convenio.

**Los acuerdos de aprobación** tienen similares puntos concluyentes, a saber:

**PRIMERO.** Se aprueba en todos sus términos el presente acuerdo, por lo que, consecuentemente, se aprueba el Convenio General de Apoyo y Colaboración con el Municipio de (se expresa el nombre respectivo); convenio que de manera adjunta forma parte integrante del presente documento jurídico.

**SEGUNDO.** Se autoriza al Consejero Presidente del Consejo General, para que en su oportunidad, proceda a suscribir el Convenio, motivo del presente Acuerdo, cuando así se disponga consensuadamente con las autoridades representantes del Municipio de (se repite el nombre del municipio).<sup>1</sup>

**TERCERO.** Notifíquese por oficio el presente Acuerdo a las autoridades correspondientes al Municipio de (nombre).

**CUARTO.** Fíjese el presente Acuerdo en los estrados de este Instituto.

**QUINTO.** Difúndase el presente Acuerdo en la página oficial de Internet de este Instituto.

Por su parte, **los convenios** fueron diseñados con apartados similares, que a continuación se describen sucintamente.

En primer término están las declaraciones de cada una de las partes (el Instituto Electoral de Quintana Roo y, respectivamente, cada uno de los nueve municipios); posteriormente están las declaraciones en común.

Los apartados atinentes a las cláusulas están identificados con letras.

---

<sup>1</sup> El subrayado es énfasis de esta ejecutoria.

El Apartado A, referente a la *“colaboración y apoyo que prestará él ‘municipio’ a el ‘IEQROO’ para la promoción de la cultura política y democrática”*.

Apartado 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”*.

Con excepción de los convenios de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, los demás convenios tienen además un Apartado C *“De la colaboración y apoyo que prestará en su caso ‘el IEQROO’ a ‘el municipio’ para la organización de las elecciones para elegir alcaldes, delegados y subdelegados municipales”*.

Como puede observarse, en los acuerdos de aprobación lo que en realidad se realizó fue la declaración unilateral del órgano administrativo electoral local, respecto a la necesidad de realizar convenios entre el Instituto Electoral y los municipios del Estado de Quintana Roo, y se autoriza al Presidente del Consejo General, para que, en su caso, los suscribiera *“cuando así se disponga consensuadamente con las autoridades representantes”* de cada uno de los ayuntamientos; tal como se observa en el punto SEGUNDO del acuerdo.

De acuerdo con las constancias y manifestaciones de las partes, las autoridades de siete ayuntamientos suscribieron los convenios el veinticinco de febrero de dos mil diez, es decir,

quince días naturales posteriores al de la aprobación del Instituto local.

Lo anterior se advierte en el cuaderno accesorio único (foja 450) en donde obra el oficio sin número, suscrito por el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual, en cumplimiento a lo requerido por el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, informó y remitió copia certificada de los **siete** convenios que **fueron firmados** por los presidentes tanto del Instituto como de los ayuntamientos respectivos de Othón P. Blanco, José María Morelos, Tulum, Solidaridad, Cozumel, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto.

Como testigos firmaron el Consejero Electoral Rafael Enrique Guzmán Acosta y el Secretario General del ayuntamiento correspondiente.

Los documentos tienen asentada como fecha de celebración *“a los veinticinco días del mes de febrero del año dos mil diez”*.

Asimismo, en el oficio en comento se informó que en el caso de los municipios de Isla Mujeres y Benito Juárez, los presidentes municipales no acudieron al acto de firma de los convenios, y que en distintos momentos les fue comunicado verbalmente que tales ayuntamientos no los suscribirían por no estar conformes con los referidos convenios.

Debe recordarse también que el juicio de inconformidad, en el que se impugnaron los acuerdos de la autoridad administrativa de diez de febrero de dos mil diez, fue promovido el diecisiete de febrero siguiente, y la suscripción de los siete convenios se llevó a cabo el veinticinco de febrero del presente año.

Es decir, el medio de impugnación local cuya resolución constituye el acto reclamado en el presente juicio constitucional, quedó instaurado en fecha anterior a la suscripción de los convenios (ocho días antes).

#### **SEXTO. Estudio de fondo.**

Antes de realizar el estudio de los agravios formulados por el demandante es pertinente establecer, que en los juicios de revisión constitucional electoral, como el presente, no procede suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, en términos del artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En consecuencia, el estudio se realizará sin suplir los planteamientos de la demanda de este juicio constitucional.

Por cuestión de método, los agravios se agrupan por temas, que dan subtítulo a los apartados de este considerando, y se analizarán en orden diferente al propuesto. Se abordará primero el estudio de las alegaciones relacionadas con los acuerdos, y posteriormente las correspondientes al contenido de los convenios.

## **I. AGRAVIOS RELATIVOS A LOS ACUERDOS.**

En los agravios Primero, Octavo y Noveno es donde el demandante produce argumentos para tratar de demostrar que fue incorrecto el que el tribunal responsable hubiera confirmado los acuerdos reclamados.

En esos apartados de la demanda se realizan las alegaciones que en esencia se refieren a:

—Es incongruente que el tribunal responsable establezca la invalidez de los acuerdos que aprobaron los convenios con los ayuntamientos de Isla Mujeres y Benito Juárez (ante la falta de firma de los convenios) y posteriormente, sostenga la legalidad de los demás acuerdos bajo la idea de que estuvieron aprobados conforme a la ley, cuando fue evidente que las autoridades municipales no los suscribieron.

—Es ilegal que la autoridad responsable considere que previamente a la emisión de los acuerdos impugnados, el Instituto Electoral de Quintan Roo consensó con los nueve municipios del Estado la propuesta de convenios; pues al decir del demandante, la vista, anuncio o avisos a los municipios o a una parte de ellos, respecto de la existencia de escritos o borradores de trabajo no puede tenerse como acto vinculante para la aprobación.

—Es ilegal también la consideración del tribunal responsable en donde se establece que, por ser acuerdos del Instituto Electoral de Quintana Roo los que están en controversia, resulta irrelevante que los municipios hayan o no aprobado los convenios, ya que estos son motivo de consenso al interior de los propios ayuntamientos. El demandante expresa que la falta de suscripción de los cabildos sí es relevante; además de que en los propios acuerdos se afirma que ya fueron firmados.

—Es contra derecho, que el tribunal responsable estime que la validez de los convenios firmados no fue materia de impugnación; cuando una parte de lo controvertido son los acuerdos emitidos por la autoridad administrativa electoral.

Estos agravios no admiten servir de base para revocar o modificar la sentencia reclamada.

Como se evidenció en el considerando Quinto de esta ejecutoria, aun cuando en la demanda de conformidad, el Partido de la Revolución Democrática destaca como actos reclamados tanto los acuerdos como los convenios, en realidad únicamente produce agravios en contra de los segundos.

En efecto, en el considerando quinto se estableció, que en la demanda de inconformidad, el promovente cita únicamente como fuente de agravio los considerandos asentados en los acuerdos de la autoridad administrativa electoral, particularmente los identificados del 6 al 13; sin embargo, el

actor no formula alegaciones contra el contenido de tales considerandos, sino sólo contra el clausulado de los convenios.

En tales condiciones es posible afirmar, que en esta instancia constitucional, las alegaciones enderezadas a combatir el contenido de los considerandos descritos sería novedosa a la controversia, ya que la autoridad responsable no tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de ellas, y por tanto, no ha lugar a estudiar esos agravios, ya que lo que se analiza específicamente en este juicio constitucional, son las contestaciones del tribunal responsable respecto a los agravios de inconformidad.

En tales condiciones resultan inoperantes todos los agravios del demandante que se encaminen a desvirtuar el contenido de los considerandos asentados en los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral de Quintana Roo.

## **II. AGRAVIOS RELATIVOS A LOS CONVENIOS. VIOLACIONES PROCESALES Y FORMALES.**

El demandante manifiesta que es incorrecto que el tribunal responsable le haya inadmitido la prueba consistente en la copia certificada y el audio, concernientes a la sesión de la comisión jurídica, realizada el dos de febrero de dos mil diez; en donde dicha comisión aprobó los proyectos de acuerdo y convenios generales de apoyo y colaboración, que posteriormente esa comisión puso a consideración del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo (agravio cuarto).

El agravio se considera inoperante, porque aun cuando hubiera sido incorrecta la inadmisión de los elementos de prueba mencionados, su aceptación no le repercutiría beneficio alguno.

Esto es así, dado que el actor alega que esas pruebas se ofrecieron para demostrar, que si bien ante la Comisión Jurídica y ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, se sustentó que los convenios ya habían sido aprobados por los cabildos, no se aportó prueba alguna que lo respaldara.

No hay duda, que con esas pruebas, el actor pretende demostrar la falta de aprobación de los convenios por parte de los cabildos de los municipios, y por ende, su invalidez.

Pero como se demostrará, en función de las circunstancias particulares del caso, la impugnación de los convenios, en cuanto a la falta de aprobación por parte de las autoridades municipales, sólo es posible una vez que las partes que participan en el convenio asientan su firma en el instrumento, con lo cual le dan firmeza y vigencia.

En efecto, aun en el caso de que no existiera la aprobación por parte de las autoridades municipales correspondientes, esto no causa perjuicio a los intereses que pretende defender el partido actor, con motivo del contenido de los convenios.

Debe recordarse que en el considerando QUINTO, ha quedado descrito que el diez de febrero de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó los convenios, **pero como esqueletos**, no como un documento firmado que hubiera adquirido firmeza para las partes (instituto y autoridades municipales).

Se resalta, que en los nueve esqueletos de convenio, la cláusula de vigencia (CUARTA) reza de la manera siguiente: *“La vigencia de este convenio se contemplará a partir de su firma y hasta el día 9 de abril del año 2011”*

Con tal disposición se puede establecer que sin la firma en los convenios, no existe base para determinar, que el instituto electoral y las autoridades municipales de los nueve municipios están vinculados a realizar las actividades a que se refieren los instrumentos.

Esto se refuerza (como se vio en el considerando QUINTO) con el hecho acreditado de que los esqueletos de los convenios relativos a los municipios de Isla Mujeres y Benito Juárez, no entraron en vigor, dado que las autoridades de esos ayuntamientos no los firmaron y por tanto, no las obligan.

Por todo ello es evidente, que no existe base de hecho ni de derecho para afirmar, que **los esqueletos de convenio** aprobados por el Consejo General (se insiste, sin firmas de las partes) vinculan tanto al instituto, como a las autoridades de los municipios.

Asimismo, debe anotarse que para el caso concreto, la firma de los convenios tiene vinculación directa e inescindible con la aprobación, pues en caso de que las autoridades no hubieran aceptado y, por tanto, aprobado los términos del convenio, lo lógico es que no acudirían a firmar el instrumento respectivo (como sucedió en el caso de Isla Mujeres y Benito Juárez).

Por otro lado, en la hipótesis de que el convenio fuera firmado a pesar de la falta de aprobación por parte del ayuntamiento, no hay duda que sólo a partir de dicha firma podrían impugnarse los convenios, pues la firma es lo que produce su firmeza y entrada en vigor. En efecto, con base en la cláusula citada es insostenible que la aprobación (por sí misma) dé vigencia al convenio, pues requiere del acto posterior, la firma.

Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, el actor no impugnó los convenios ya firmados.

De lo anterior se colige, que la aceptación y desahogo de esos elementos de prueba, no producirían beneficio al demandante, pues la falta de aprobación era lo que quería acreditar, y ella, por sí misma, no da motivo para la impugnación, pues es indispensable la firma de los convenios, ya que sólo así se actualizaría la vinculación de las partes, y la obligación de realizar las actividades pactadas, que según el actor afectan los intereses que defiende.

En otro apartado se aduce que el tribunal responsable omitió estudiar algunos de los agravios formulados en la demanda del juicio de inconformidad (agravio quinto).

Debe recordarse que en los juicios de revisión constitucional no está permitida la suplencia de la queja, por tanto, no es suficiente la afirmación del promovente, sino que debió precisar todos y cada uno de los agravios que no fueron materia de estudio por parte del tribunal responsable.

En el caso, el demandante especificó únicamente uno de los agravios, que desde su punto de vista no fueron motivo de análisis por el tribunal responsable. El agravio lo hace consistir en que:

“Por otra parte, también se vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad, así como el de independencia, ya que se pretende mediante acuerdos de voluntades, por una parte sujetar el cumplimiento de la ley a la voluntad de dos autoridades y por otra parte, regular diversos aspectos del proceso electoral en acuerdo bilateral con el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, en adelante IEQROO y los municipios”.

Como se ve, en ese agravio (supuestamente no analizado) se hace patente la ilegalidad de los convenios (esqueletos) aprobados en la sesión de diez de febrero de dos mil diez del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo; pero como queda demostrado en el estudio realizado en la presente ejecutoria, dado que el demandante no desvirtúa las consideraciones del tribunal responsable, relativas a que el Partido de la Revolución Democrática debió impugnar los

convenios ya firmados; entonces ningún perjuicio le causa la falta de estudio del agravio precitado, que se dirige a combatir la validez de los esqueletos de convenio no firmados.

### **VIOLACIONES RELACIONADAS CON LOS CONVENIOS, ANTES DE SU FIRMA.**

Bajo este tema se formulan varios agravios que en lo sustancial se relacionan a continuación.

1. Los convenios no fueron aprobados ni firmados por las autoridades municipales, el diez de febrero de dos mil diez, cuando el Consejo General emitió los acuerdos en donde dio aprobación a dichos convenios, por lo cual estos últimos deben considerarse inválidos (agravio primero).

2. No es legal que a partir de lo pactado en los convenios, los municipios puedan determinar espacios de uso común, para permitir la fijación y la colocación de la propaganda electoral (agravio tercero).

3. Los principios de legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad son violados, cuando el tribunal responsable declara frívolos los agravios de inconformidad, atinentes a la falta de firma de los convenios, sin proporcionar base alguna para tal calificación (agravio sexto).

4. Contra lo que afirmó la autoridad administrativa electoral local, el diez de febrero de dos mil diez no estaban

firmados los convenios, ya que fueron suscritos el veinticinco de febrero del mismo año (agravio octavo y noveno).

5. En los convenios se establecen facultades paralegales a favor de las autoridades municipales, más allá de lo que la ley les otorga (al referirse a las previstas en los apartados A y B de esos instrumentos); con lo cual, dice el demandante, se violan los principios de neutralidad, equidad, e imparcialidad, que deben atender las autoridades municipales; así mismo sostiene que son indebidas las interpretaciones que hace la autoridad responsable, respecto a varias disposiciones en las que pretende sustentar la validez de lo esqueletos de convenio. (agravios noveno y décimo).

Todas las alegaciones vinculadas con los puntos anteriores, que se desarrollan en la demanda del presente juicio constitucional son inoperantes.

Para sustentar esto debe puntualizarse, que en el considerando QUINTO de esta ejecutoria se llevaron a cabo las precisiones atinentes a las consideraciones que realizó el tribunal responsable para confirmar los convenios, y que en la especie, no son desvirtuadas con los agravios relacionados en los puntos anteriores.

Esto es así, pues como se aprecia de esos agravios, el actor continúa insistiendo en la ilegalidad de los convenios en función de la falta de aprobación y de la falta de firma, por parte de las autoridades municipales correspondientes.

Como se asentó en el apartado anterior, la falta de aprobación de los convenios por parte de las autoridades municipales, es impugnabile únicamente cuando las partes asientan su firma en esos instrumentos, con lo cual se da firmeza y vigencia a su contenido.

Por otro lado, como ha quedado evidenciado en el referido considerando QUINTO, la autoridad responsable sí tiene presente, que el diez de febrero de dos mil diez, los convenios de mérito no contaban con la firma de las correspondientes autoridades municipales.

Asimismo determinó, que la aprobación de esos convenios, por parte de las autoridades municipales están íntimamente vinculadas a la firma de los mismos, a grado tal, que de no existir dicha aprobación, lo más lógico, es que esas autoridades municipales no acudieran a la firma del contrato que se llevaría a cabo posteriormente.

En estas condiciones es claro, que el tribunal responsable sí tomó en cuenta tanto la falta de firma, como la posible falta de aprobación de los convenios, por parte de las autoridades municipales.

Al estudiar esos aspectos, existen consideraciones del tribunal responsable que son contundentes a la pretensión actual del demandante (revocar la sentencia recurrida para declarar la ilegalidad de los convenios).

Consideraciones que no son combatidas en el presente juicio de revisión constitucional electoral.

En efecto, como se describió en el considerando QUINTO, el tribunal responsable determinó: está acreditado que, salvo las autoridades correspondientes a los ayuntamientos de Isla Mujeres y Benito Juárez, las autoridades de los restantes siete municipios concurren a firmar los convenios respectivos. Asimismo **puntualizó que esos convenios firmados son los que en todo caso debieron ser invalidados, y sin embargo, su validez no fue cuestionada en el juicio de inconformidad**; además precisó que la firma de los convenios constituye el acto formal y solemne por virtud del cual se da firmeza a los convenios respectivos.

El actor no produce argumentos dirigidos a destruirlas en las alegaciones analizadas en este preciso apartado (relacionados en los puntos **1 a 5**) ni en los demás agravios de la demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

Esto es así, ya que el demandante no alega, por ejemplo, imposibilidad de conocer la fecha en que se firmaron los convenios mencionados, y que ante el desconocimiento de la firma de dichos instrumentos, no estuvo en aptitud de elevar su impugnación ante la autoridad jurisdiccional.

En tal contexto, dado que en los agravios esgrimidos en la demanda del presente juicio constitucional no se advierten

alegaciones semejantes a las precitadas; es posible concluir, que al no ser controvertidas y menos desvirtuadas, las consideraciones referidas deben permanecer incólumes para continuar rigiendo el sentido de la sentencia reclamada.

Además de lo hasta aquí razonado, por cuanto hace a los agravios del presente apartado, es conveniente no pasar inadvertidas las circunstancias siguientes.

El Partido de la Revolución Democrática tenía conocimiento, que el diez de febrero de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió acuerdos en los que aprobó esqueletos de convenios, a firmarse entre ese instituto y las autoridades de los ayuntamientos correspondientes a los nueve municipios de la entidad federativa mencionada. El partido sabía también que en la fecha mencionada, en esos convenios no se había asentado las firmas de las autoridades del instituto y de los ayuntamientos.

En los acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, conocidos también por el partido actor (ya que incluso se opuso a ellos en la sesión de diez de febrero de dos mil diez) se determinó que la suscripción de los convenios se realizaría en el momento en que esto se dispusiera consensuadamente con las autoridades de los municipios respectivos; tal como se desprende lógicamente y fácilmente del punto concluyente SEGUNDO de todos los acuerdos.

Más aún, en la demanda de juicio de revisión constitucional, agravio quinto, el actor alega que no fue valorada debidamente **la prueba que aportó**, consistente en la invitación que le hizo el Instituto Electoral para asistir a la firma del: *“Convenio de Apoyo y Colaboración que suscribirá el Instituto Electoral de Quintana Roo y los municipios del Estado en relación al proceso electoral local ordinario 2010”*.

Al respecto debe precisarse que con independencia del valor que le haya otorgado el tribunal responsable, lo cierto es que para los efectos del presente estudio, ese documento opera en contra del Partido de la Revolución Democrática.

Esto es así, ya que al haberla aportado, dicho partido reconoce su contenido, pues no lo impugna en el juicio de inconformidad, sino que sobre su contenido pretende acreditar la fecha en que se llevó a cabo la firma de los convenios; en consecuencia, se concluye fácilmente, que el promovente tuvo los elementos necesarios para conocer que el veinticinco de febrero se firmarían esos instrumentos, como se verá a continuación.

Es evidente que el Partido de la Revolución Democrática tuvo conocimiento de la fecha, hora y lugar en que se llevaría a cabo la firma de esos convenios, pues tales datos se desprenden de la invitación mencionada, cuya imagen escaneada a continuación se inserta.



El Instituto Electoral de Quintana Roo, le hace una cordial invitación para que asista a la firma del:

***“Convenio de Apoyo y Colaboración que suscribirá el Instituto Electoral de Quintana Roo y los Municipios del Estado en relación al proceso electoral local ordinario 2010”***

La misma que tendrá verificativo el 25 de febrero del año en curso, en punto de las 12:00 hrs. en las instalaciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, sito en Av. Prol. Álvaro Obregón N° 542 y 546, Zona Industrial II, carretera Chetumal - Bacalar.

**Lic. Jaime Miguel Castañeda Salas**

Representante Suplente del PRD ante el Consejo General del IEQROO

De esta manera, si la invitación fue dirigida a la representante del Partido de la Revolución Democrática y fue aportada por ella a los autos del juicio, es lógico afirmar, que sí tuvo conocimiento de la fecha en que se llevaría a cabo la firma de los convenios, y por tanto, que el ahora promovente contó con los elementos indispensables, para que oportunamente

podiera impugnar los convenios firmados por las autoridades del Instituto electoral y la de los ayuntamientos.

Sin embargo, como no existe dato ni constancia de que así lo haya realizado, como lo apuntó el tribunal responsable, es posible determinar que esos convenios ya firmados deben permanecer intocados, al no ser motivo de impugnación en el juicio de inconformidad.

### **VIOLACIONES RELACIONADAS CON LOS CONVENIOS, DESPUÉS DE SU FIRMA.**

En este último apartado se abordan las alegaciones producidas por el demandante, en donde ahora trata de combatir la firma de los convenios, que se llevó a cabo el veinticinco de febrero de dos mil diez.

En lo sustancial se aduce lo siguiente:

— El Instituto Electoral de Quintana Roo tiene facultades exclusivas, no transferibles a las autoridades de los ayuntamientos, y por tanto, la aprobación y suscripción de los convenios por parte tales autoridades municipales es ilegal, dado que violan el principio de neutralidad consagrado en el artículo 134 de nuestra Carta Magna; por tanto, el demandante sostiene que los municipios no cuentan con atribuciones para firmar los convenios (agravio segundo).

— Es ilegal que las autoridades municipales firmaran los convenios, en virtud de que, previamente, no habían sido aprobados por los correspondientes cabildos (agravio séptimo).

Todos los argumentos vinculados a esos puntos son inoperantes.

Debe anotarse que la presente instancia constitucional es un medio de impugnación de carácter extraordinario con trámite independiente y particular, según se advierte de lo dispuesto en los numerales 86 a 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Más aún, el numeral 86, párrafo 1, inciso a), de la ley general citada exige, como requisito especial de procedencia, que el acto o resolución impugnado sea definitivo y firme, esto es, que por un lado se resuelva la controversia de fondo o se emita un acto que le ponga fin a la instancia, y por otro lado, que esa decisión no admita modificación o revocado por alguna medio de defensa ordinario (de ahí su firmeza).

Por ende, no hay posibilidad de considerar al juicio de revisión constitucional electoral como una renovación del juicio de inconformidad en el que se emitió la sentencia ahora reclamada.

En los agravios analizados se advierte, que el demandante trata de subsanar la omisión en que incurrió, al no combatir la suscripción de los convenios, que les dio firmeza y

vigencia; pues ahora califica de ilegal esa firma, por las circunstancias que expone.

Sin embargo, ante la situación de que este juicio constitucional no es una renovación de la instancia local, es dable sostener que no se deben estudiar alegaciones que no se hicieron valer ante el tribunal responsable, y respecto de las cuales, este último no tuvo oportunidad de pronunciarse.

En tales condiciones, los agravios producidos por el demandante no admiten servir de base para revocar o modificar la sentencia reclamada, y por tanto, procede confirmarla.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Se confirma la sentencia de veintidós de marzo de dos mil diez, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, al resolver el recurso de inconformidad JIN/002/2010.

Notifíquese personalmente, al Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante o de sus autorizados, en el domicilio señalado en la demanda; por oficio, con copia certificada de esta ejecutoria, al Tribunal Electoral de Quintana Roo; y por estrados a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Hecho lo anterior, devuélvanse las constancias atinentes y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**