



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALA PA, VER.

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DE LA  
CIUDADANÍA**

**EXPEDIENTE:** SX-JDC-6840/2022

**ACTOR:** MARCIANO TOLEDO  
SÁNCHEZ

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

**SECRETARIO:** ARMANDO  
CORONEL MIRANDA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, cinco de octubre de dos mil veintidós.

**S E N T E N C I A** que resuelve el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía indicado al rubro, promovido por **Marciano Toledo Sánchez** contra la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo<sup>1</sup>, en el expediente **JUN/012/2022** y su **acumulado JUN/013/2022**, que sobreseyó su demanda interpuesta contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa que determinó como no vinculante la consulta popular realizada el cinco de junio del año en curso en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

**Í N D I C E**

---

<sup>1</sup> En adelante, Tribunal local, Tribunal responsable.

SUMARIO DE LA DECISIÓN .....	2
ANTECEDENTES .....	2
I. El contexto.....	3
II. Del trámite del juicio federal .....	5
CONSIDERANDO .....	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	6
SEGUNDO. Requisitos de procedencia .....	7
TERCERO. Estudio de fondo.....	9
RESUELVE .....	26

## **SUMARIO DE LA DECISIÓN**

Esta Sala Regional determina **revocar** la resolución impugnada, debido a que el Tribunal responsable sobreseyó en el juicio primigenio con base en una causal que no era exactamente aplicable; sin embargo, en plenitud de jurisdicción, se califican como inoperantes los agravios de la demanda primigenia, ya que, al realizar la declaración sobre la vinculatoriedad de la consulta popular, el Consejo General del IEQROO no podría haber considerado circunstancias o irregularidades previas o ajenas al cómputo y resultados de la jornada de consulta y, con base en estas, declararla como vinculatoria.

En consecuencia, se confirma el acuerdo impugnado en el juicio local.

## **A N T E C E D E N T E S**

### **I. El contexto**

De lo narrado por el actor en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

- Inicio del proceso electoral.** El siete de enero de dos mil veintidós<sup>2</sup>, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>3</sup> declaró el inicio del proceso electoral local para renovar la Gubernatura y Diputaciones locales en la entidad.
- Convocatorias para consultas populares.** El diecisiete de febrero, el Consejo General del Instituto local aprobó las convocatorias para participar en las consultas populares sobre la concesión de agua potable de la empresa Aguakan a realizarse en los Municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos<sup>4</sup>.
- Jornada electoral.** El cinco de junio se celebró la elección de la gubernatura y diputaciones, así como la jornada de consulta popular en distintos municipios, entre los que se encuentra Solidaridad.
- Cómputo distrital.** El doce de junio, se llevaron a cabo los cómputos distritales de la consulta popular. En el caso del municipio de Solidaridad el cómputo lo realizaron los consejos distritales 09 y 10 del IEQROO.
- Cómputo estatal.** El quince de junio, el Consejo General del Instituto local realizó el cómputo estatal de la consulta popular. El correspondiente al municipio de Solidaridad quedó de la siguiente manera:

PREFERENCIA	SÍ	Once mil, seiscientos sesenta	11,660
	NO	Cincuenta y un mil, cuatrocientos diecisiete	51,417
VOTOS NULOS		Un mil, doscientos setenta y dos	1,272
TOTAL		Sesenta y cuatro mil, trescientos cuarenta y nueve	64,349

- Primeros juicios de nulidad.** El diecinueve de junio, los

<sup>2</sup> En adelante, las fechas corresponderán al año dos mil veintidós, salvo mención expresa en contrario.

<sup>3</sup> En adelante, Instituto local o por sus siglas IEQROO.

<sup>4</sup> La del municipio de Solidaridad se aprobó mediante acuerdo IEQROO/CG/A-041-2022.

## **SX-JDC-6840/2022**

ciudadanos Marciano Toledo Sánchez y Marcos Antonio López Díaz promovieron los referidos juicios contra el cómputo estatal referido en el párrafo anterior<sup>5</sup>.

7. **Resolución de los primeros juicios de nulidad local.** El cuatro de julio, el Tribunal local confirmó el cómputo total y la declaración de validez de la consulta popular celebrada en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

8. **Primer juicio federal.** Inconforme con la resolución referida en el párrafo anterior, el hoy actor promovió un juicio de revisión constitucional electoral, el cual se reencauzó a juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía identificado con la clave **SX-JDC-6767/2022** y el veintiuno de julio, esta Sala Regional resolvió confirmar la sentencia entonces controvertida.

9. **Recurso de reconsideración.** El veinticinco de julio, Marciano Toledo Sánchez presentó su demanda de recurso de reconsideración, éste se radicó en la Sala Superior con la clave de expediente **SUP-REC-357/2022**, y el tres de agosto, la referida Sala determinó desechar la demanda.

10. **Acuerdo IEQROO/CG/A-146-2022.** El veintitrés de agosto, el Consejo General del Instituto local emitió un acuerdo en el que determinó que, al no haberse alcanzado el porcentaje legal, no era vinculante el resultado de la jornada de consulta popular en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, celebrada el cinco de junio.

11. **Juicio de nulidad local.** A fin de impugnar la anterior determinación, el hoy actor promovió su demanda correspondiente ante el

---

<sup>5</sup> Los juicios se radicarón con los números de expediente JUN/010/2022 y JUN/011/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

**SX-JDC-6840/2022**

tribunal local. Dicho juicio se radicó con la clave JUN/012/2022.

**12. Resolución impugnada.** El trece de septiembre, el Tribunal local emitió la sentencia en el juicio JUN/012/2022 y su acumulado y determinó sobreseerlos, ya que consideró que se trató de controvertir una resolución que era consecuencia de la firmeza de los resultados de la consulta popular.

## **II. Del trámite del juicio federal**

**13. Presentación.** El dieciocho de septiembre, Marciano Toledo Sánchez presentó la demanda del presente juicio ante el tribunal local.

**14. Recepción y turno.** El veintiuno de septiembre se recibió en esta Sala Regional el escrito de demanda y demás constancias relacionadas con el presente juicio. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta Interina de esta Sala Regional, acordó integrar el expediente **SX-JDC-6840/2022** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Enrique Figueroa Ávila.

**15. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó y admitió el escrito de demanda y, posteriormente, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el expediente quedó en estado de dictar sentencia.

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

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia<sup>6</sup>**

**16.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup> ejerce

---

<sup>6</sup> El uno de octubre de dos mil veinte, la Sala Superior aprobó el Acuerdo General 8/2020, por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación.

<sup>7</sup> En adelante TEPJF.

jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto: **a) por materia**, al tratarse de un juicio de la ciudadanía federal promovido contra una sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en un medio de impugnación relacionado con los resultados del proceso de consulta popular realizada en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo y **b) por territorio**, porque la controversia se suscita en una entidad federativa que pertenece a esta circunscripción plurinominal.

17. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>; en los artículos 164, 165, 166, fracción III, inciso c), 173, párrafo primero y 176, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y de los artículos 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, párrafo 1; 79, 80 y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>9</sup>.

18. Adicionalmente, la Sala Superior de este Tribunal precisó que los asuntos que deriven de la celebración de consultas populares en el ámbito local son de la competencia de la Sala Regional que ejerza jurisdicción en la respectiva entidad federativa, al tratarse de temáticas que inciden únicamente en el ámbito local.<sup>10</sup>

## **SEGUNDO. Requisitos de procedencia**

19. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia, en términos de lo establecido en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, 79,

---

<sup>8</sup> En adelante podrá citarse como Constitución federal.

<sup>9</sup> En adelante, Ley General de Medios.

<sup>10</sup> SUP-SFA-18/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

párrafo 1, y 80 de la Ley General de Medios, por lo siguiente:

20. **Forma.** La demanda se presentó por escrito, consta el nombre y firma autógrafa del promovente, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que se estiman pertinentes.

21. **Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley, ya que la resolución impugnada se emitió el trece de septiembre y se notificó al actor el catorce de septiembre,<sup>11</sup> por lo que el plazo para controvertir transcurrió del quince al dieciocho de septiembre, considerando todos los días como hábiles ya que la demanda está vinculada a un proceso electoral. De ahí que, si la demanda se presentó el dieciocho de septiembre, resulta evidente su oportunidad.

22. **Legitimación e interés jurídico.** El actor tiene legitimación al ser un ciudadano que promueve por propio derecho y cuenta con interés jurídico pues fue parte actora en la instancia local<sup>12</sup> y aduce que la sentencia impugnada vulnera sus derechos político-electorales, pues estima que se le impide su derecho a impugnar el acuerdo mediante el cual se determinó declarar como no vinculante el resultado de la consulta popular llevada a cabo en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

23. **Definitividad.** Se encuentra satisfecho el presente requisito, dado que la sentencia impugnada constituye un acto definitivo<sup>13</sup>, al ser una

---

<sup>11</sup> Según consta de la cédula y razón de notificación visible a fojas 68 y 69 del cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

<sup>12</sup> Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: “**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**”, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39; así como en el enlace: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

<sup>13</sup> De conformidad al artículo 48 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del

resolución respecto del cual no procede otro medio de impugnación que pueda confirmarla, revocarla o modificarla.

### **TERCERO. Estudio de fondo**

#### **Pretensión, agravios y método de estudio**

24. La pretensión del actor consiste en que esta Sala Regional revoque la sentencia controvertida que sobreseyó su juicio local, para el efecto de que se asuma el conocimiento de sus agravios y, en su concepto, se declaren fundados y se determine como vinculante el resultado de la consulta popular sobre la prestación del servicio de agua potable en el municipio de Solidaridad.

25. Para sostener su pretensión, el actor expone agravios que pueden ser clasificados en los temas siguientes:

- A. Indebida fundamentación y motivación del sobreseimiento del juicio local.**
- B. Falta de exhaustividad por no haber analizado los agravios sobre la falta de difusión y promoción de la consulta y del porcentaje necesario para considerarse vinculante por parte del IEQROO.**
- C. Falta de exhaustividad por haber omitido realizar un control de convencionalidad y de constitucionalidad y potencializar el ejercicio del derecho humano al agua de la ciudadanía del municipio de solidaridad.**





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

### **Metodología de estudio.**

26. Por una cuestión de orden lógico, se analizarán en forma conjunta los agravios, ya que el análisis sobre los temas de falta de exhaustividad son accesorios del agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación del sobreseimiento del juicio local.

27. Lo anterior, en la inteligencia de que el orden de estudio no causa perjuicio a las partes ya que, en términos de la jurisprudencia **04/2000**, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo decisivo es su estudio integral.

28. Sentado lo anterior, enseguida se realiza el análisis de los agravios.

29. El actor argumenta que el Tribunal responsable decretó el sobreseimiento del juicio local con base en una interpretación incorrecta de lo dispuesto en los artículos 89 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo y el artículo 31, fracción VI de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

30. En concepto del demandante, son incorrectas las consideraciones del Tribunal local respecto a que los resultados de la consulta popular habían quedado firmes al agotarse la cadena impugnativa correspondiente y la declaratoria de no vinculación únicamente se realizó en cumplimiento a la sentencia dictada en los diversos juicios JUN/10/2022 y su acumulado JUN/11/2022 y lo dispuesto en el citado artículo 89 de la ley comicial local.

31. Señala que el referido artículo 89 contiene dos etapas; la primera sobre la declaración de los resultados de la consulta y la siguiente consiste en la declaratoria de vinculación; pero ello no significa que una vez

agotada la primera etapa de resultados, éstos obligan al Consejo General a pronunciarse invariablemente en cierto sentido.

32. A decir del actor, en la etapa de declaratoria de vinculación el Consejo General puede adoptar una determinación con base en las circunstancias que se presenten en cada caso concreto.

33. Asimismo, a su juicio, es incorrecto que el Tribunal haya aplicado la causal de improcedencia que contiene la hipótesis de que se impugne un acto o resolución emitida en cumplimiento de una resolución definitiva dictada en un medio de impugnación, ya que en la sentencia dictada en los expedientes JUN/10/2022 y su acumulado JUN/11/2022, se confirmó el cómputo total y la declaración de validez de la consulta, pero no se pronunció respecto a la vinculatoriedad de esta.

34. Así, argumenta que no existe una resolución de un medio de impugnación en la que se haya determinado que los resultados de la consulta popular fueran no vinculantes, y es hasta la emisión del acuerdo correspondiente que se puede impugnar tal determinación, de acuerdo con las circunstancias del caso concreto.

35. Finalmente, señala que, al haber decretado la improcedencia del juicio, el Tribunal local omitió pronunciarse sobre la falta de difusión y promoción de la consulta y del porcentaje necesario para considerarse vinculante, así como de realizar un control de convencionalidad y de constitucionalidad y potencializar el ejercicio del derecho humano al agua de la ciudadanía del municipio de Solidaridad.

36. A juicio de esta Sala Regional son **fundados** los agravios, en lo relativo a que el Tribunal local determinó incorrectamente la improcedencia del juicio por considerar que se impugnó un acto emitido



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

en cumplimiento de una resolución definitiva dictada en un medio de impugnación, y ello es suficiente para **revocar** la sentencia controvertida porque la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable no es exactamente aplicable al caso concreto.

37. A fin de explicar las anteriores aseveraciones conviene describir someramente y a manera de contexto los antecedentes de esta controversia.

**Contexto de la controversia**

38. Este juicio guarda relación con el proceso de consulta popular en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

39. El procedimiento de consulta fue organizado por el IEQROO; se llevó a cabo de manera conjunta con el proceso electoral local para elegir a la gubernatura y diputaciones locales en la entidad, y el cinco de junio del año en curso se realizó la jornada de consulta.

40. La pregunta sometida a consulta de la ciudadanía del referido municipio fue la siguiente: *¿Está usted de acuerdo que en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, la empresa AGUAKAN continúe prestando el servicio concesionado de agua potable, alcantarillado y saneamiento?*

41. Dicha jornada se realizó considerando un listado nominal de electores municipal con corte al veintidós de abril. Tras realizar el cómputo total de las opiniones emitidas el día de la jornada electoral, la respuesta al “NO” fue la opción más votada, conforme a los siguientes resultados:

PREFERENCIA	SÍ	Once mil, seiscientos sesenta	11,660
	NO	Cincuenta y un mil, cuatrocientos diecisiete	51,417
VOTOS NULOS		Un mil, doscientos setenta y dos	1,272
TOTAL		Sesenta y cuatro mil, trescientos cuarenta y nueve	64,349

42. Inconforme con lo anterior, en una cadena impugnativa previa que dio lugar a los juicios de nulidad JUN/10/2022 y su acumulado JUN/11/2022, el hoy actor y otro ciudadano impugnaron el cómputo y validez de los resultados, al considerar que la pregunta formulada fue ambigua y tendenciosa; existió una indebida difusión del procedimiento de consulta popular y la existencia de irregularidades en la instalación de las casillas el día de la jornada electoral.

43. El Tribunal responsable desestimó los planteamientos formulados por los accionantes de la instancia local, y el resultado total y su validez, conforme al resolutivo siguiente:

PRIMERO. Se confirma el cómputo total y la declaración de validez de la consulta popular realizada en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo

44. Posteriormente, esta Sala Regional confirmó la sentencia local<sup>14</sup> y, finalmente, el actor impugnó esta determinación, pero la Sala Superior desechó su demanda<sup>15</sup>.

45. Al considerar que los resultados de la consulta quedaron firmes y definitivos para todos los efectos legales, el veintitrés de agosto del año en curso el Consejo General del IEQROO emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-146/2022 *mediante el cual se determina respecto a los resultados del proceso de consulta popular realizada el cinco de junio de dos mil veintidós en el municipio de solidaridad.*

46. En el referido acuerdo se declaró no vinculante el resultado de la consulta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 89 y 91 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Contra dicha

---

<sup>14</sup> Expediente SX-JDC-6767/2022

<sup>15</sup> Expediente SUP-REC-357/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

determinación el actor interpuso un nuevo juicio de nulidad<sup>16</sup>.

### Consideraciones del Tribunal responsable

47. En la sentencia controvertida el Tribunal local determinó sobreseer en el juicio, por estimar que se actualizaba la causal prevista en la fracción VI del artículo 31 de la Ley de Medios de Impugnación local que prevé la improcedencia de los medios de impugnación cuando se promuevan contra actos o resoluciones emitidos en cumplimiento de una resolución definitiva dictada en un medio de impugnación. Tal disposición señala expresamente:

**Artículo 31.-** Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes, cuando:

(...)

VI. Se promuevan contra actos o resoluciones emitidos en cumplimiento de una resolución definitiva dictada en un medio de impugnación;

(...)

48. Al aplicar tal disposición, el Tribunal local señaló que el acuerdo emitido por el Consejo General del IEQROO, era una consecuencia de lo que establece la Ley de Participación Ciudadana, en el artículo 89, ya que los resultados de la consulta popular efectuada en el Municipio de Solidaridad habían causado firmeza al haber sido confirmados en la cadena impugnativa correspondiente.

49. Indicó que el acuerdo impugnado era una consecuencia para que únicamente y exclusivamente el Consejo General realizara la publicación para dar a conocer los resultados del proceso de consulta y la vinculación de la misma.

50. Así, determinó que la parte actora pretendía impugnar el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto, pero a ningún fin práctico

---

<sup>16</sup> JUN/12/2022

llevaría entrar al fondo de la controversia, ya que los resultados de la Consulta Popular habían quedado firmes.

### **Consideraciones de esta Sala Regional**

51. Como se adelantó, es **fundado** el agravio del actor, respecto a que se sobreseyó en el juicio primigenio de forma indebida ya que la sentencia dictada en los juicios de nulidad JUN/10/2022 y su acumulado no se ordenó expresamente que el Consejo General del IEQROO declarara como no vinculante la consulta.

52. En este sentido conviene señalar que este Tribunal ha sostenido reiteradamente que, para desechar una demanda es indispensable que las causas o motivos de improcedencia se encuentren plenamente acreditados, además de ser manifiestos, claros y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia se presente en el caso concreto, razón por la cual -de existir alguna duda sobre la existencia y aplicación de las mismas- no debe desecharse el medio de impugnación<sup>17</sup>.

53. Adicionalmente, del marco normativo aplicable no se advierte alguna disposición en el sentido de que el acuerdo que emite el IEQROO sobre la declaración de vinculatoriedad de la consulta no pueda ser controvertido por vicios propios.

---

<sup>17</sup> Al respecto, son orientadores los criterios contenidos en la Jurisprudencia 2a./J. 10/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **SOBRESEIMIENTO. PROCEDE DECRETARLO FUERA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, CUANDO SE ACTUALICE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, MANIFIESTA E INDUDABLE**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, marzo de 2003 (dos mil tres), página 386; de la Jurisprudencia P./J. 9/98 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998 (mil novecientos noventa y ocho), página 898; y de la tesis aislada I.6o.A.8 K, de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL AMPARO, CAUSALES DE. DEBEN ESTAR PLENAMENTE ACREDITADAS Y NO ESTABLECERSE A TRAVÉS DE PRESUNCIONES**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, junio de 2004 (dos mil cuatro), página 1444.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

54. En efecto, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal y el artículo 49 de la Constitución particular en el Estado de Quintana Roo, en dicha entidad se instituye un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y que dicho sistema fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de la ciudadanía de votar, ser votados y de asociación.

55. Conforme a lo anterior, los acuerdos del IEQROO que declararán la vinculatoriedad de los resultados de las consultas populares, como el impugnado en la instancia primigenia, no se encuentran excluidos del control jurisdiccional a cargo del Tribunal Electoral local.

56. De ahí que el Tribunal local no debió sobreseer en el juicio, sino emitir una resolución de fondo, con independencia de la calificativa que merecieran los agravios formulados en la demanda primigenia.

57. En estas condiciones, ante una decisión que se estima incorrecta procedería ordinariamente devolver el asunto al Tribunal Local para efectos de su estudio; sin embargo, dada la necesidad de definir y dotar de seguridad jurídica el proceso de consulta popular y, tomando en cuenta que desde la fecha de la consulta han transcurrido cuatro meses y que se cuenta con los elementos necesarios para resolver, de conformidad con el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estima conveniente analizar los agravios de la demanda primigenia en **plenitud de jurisdicción**.

58. No obstante, a efecto definir la suerte de los agravios expuestos por el actor en su demanda local, conviene precisar que la procedencia del

juicio en contra del acuerdo que declara como vinculantes o no vinculantes los resultados de la consulta popular no constituye una segunda oportunidad para hacer valer aspectos que no se expusieron al controvertir los resultados de la consulta, ni mucho menos para hacer valer aspectos ajenos a la materia del acuerdo antes descrita.

59. En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 84, 87, 88, 89 y 91 de la Ley de Participación Ciudadana se observa que dicho órgano carece de algún margen de apreciación para que, al realizar la declaración sobre la vinculatoriedad de la consulta popular considere circunstancias o irregularidades previas o ajenas al cómputo y resultados de la jornada de consulta que le otorgaran la posibilidad de declararla como no vinculatoria.

60. Los artículos de referencia señalan lo siguiente:

**Artículo 84.** El cómputo preliminar deberá celebrarse en los órganos distritales o municipales conforme se vayan recibiendo los resultados de las casillas instaladas.

Los consejos distritales realizarán el cómputo al siguiente domingo de la jornada de consulta, que consistirá en la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas instaladas.

Artículo 87. Concluido el cómputo distrital o municipal, se remitirán los resultados a la Secretaría General del Instituto, a fin de que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes con base en las copias certificadas de las actas de cómputo, proceda a informar al Consejo General en sesión pública el resultado de la sumatoria de los resultados consignados en dichas actas.

Artículo 88. Al Consejo General del Instituto le corresponde realizar el cómputo total y hacer la declaratoria de resultados, con base en las actas de cómputos.

Artículo 89. Transcurridos los plazos de impugnación y, en su caso, habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo General del Instituto realizará la declaración de resultados del proceso de consulta, y en su caso la vinculación del referéndum, plebiscito y consulta popular, quien ordenará su publicación en la página web y redes sociales del Instituto, así como en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

Artículo 91. El resultado del plebiscito y la consulta popular será vinculante cuando participe el treinta y cinco por ciento del listado nominal estatal o municipal actualizado y de éstos, la mitad más uno de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido.

61. De dichas disposiciones se advierte lo siguiente:
- a. Los consejos distritales y municipales, según el ámbito de la consulta popular, realizan un cómputo preliminar de los resultados y al Consejo General del IEQROO le corresponde realizar el cómputo total y definitivo.
  - b. Tanto los consejos distritales, municipales y el General se encuentran vinculados por los resultados asentados en las actas de cómputo.
  - c. El cómputo total y la declaración de resultados corresponden a dos etapas distintas que se desarrollan en forma sucesiva.
  - d. Contra el cómputo total procede la interposición de los medios de impugnación ante el Tribunal Electoral Estatal y el desahogo de las cadenas impugnativas subsecuentes, a fin de dotar de definitividad a la etapa de resultados y de preparación de la consulta.
  - e. Una vez desahogados los medios de impugnación los cómputos adquieren firmeza, por lo que ya no existe la posibilidad de impugnarlos y, por ende, hacer valer irregularidades que presuntamente hayan trascendido a esta etapa.
  - f. Una vez desahogadas las impugnaciones, el Consejo General debe realizar la declaración de resultados y el pronunciamiento formal sobre la vinculatoriedad de la consulta con base única y exclusivamente en los resultados ya revestidos de firmeza por los órganos jurisdiccionales.

- g. La expresión “**en su caso**” contenida en el artículo 89: “...el Consejo General realizará la declaración de resultados del proceso de consulta, y en su caso la vinculación...” debe entenderse como sinónimo de la expresión “si es procedente” y se refiere únicamente a la posibilidad de declarar vinculante la consulta popular sí y sólo si se cumplen las condiciones previstas en el artículo 91.
- h. En consecuencia, la citada expresión “en su caso”, no implica que quede al arbitrio del Consejo General la decisión de declarar como vinculante o no vinculante el procedimiento de consulta popular con base en factores ocurridos en etapas previas o ajenos a los resultados ya dotados de firmeza.
- 62.** En relación con este último inciso, debe considerarse que, en materia administrativa, las autoridades cuentan con facultades regladas y discrecionales, previstas por la propia norma.
- 63.** La facultad es reglada cuando el ordenamiento jurídico regula el ejercicio de la actividad administrativa en todos sus aspectos. En estos casos, la norma que confiere competencia para actuar al órgano administrativo predetermina de manera precisa la consecuencia jurídica asignable a un supuesto de hecho determinado.
- 64.** En cambio, las facultades son discrecionales cuando el ordenamiento jurídico otorga al órgano administrativo un margen de libertad para proponer o elegir entre distintas posibilidades. De este modo, se autoriza al órgano administrativo a realizar una estimación subjetiva en el caso concreto, no imponiéndose anticipadamente la conducta que debe seguirse.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Campolietti, Federico, “Capítulo XXXV El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, en



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

65. En resumen, las facultades discrecionales existen cuando la ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada, en cambio, **las facultades regladas existen cuando la norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala.**<sup>19</sup>

66. En el caso concreto, la facultad de declarar formalmente los resultados de la consulta popular y pronunciarse sobre la vinculación de éstos es una facultad reglada bajo la cual, el Consejo General está obligado a aplicar la normativa en los términos siguientes:

67. El resultado de la consulta será **vinculante**: si y solo si a) participa el treinta y cinco por ciento del listado nominal y b) la mayoría absoluta (más de la mitad) de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido; el resultado de la consulta será **no vinculante** si no se cumple alguna o ambas condiciones.

68. Así, el Consejo General del IEQROO se encontraba obligado a declarar la no vinculación, como una consecuencia inmediata de la culminación de dicha cadena impugnativa, conforme a las opciones antes señaladas.

69. Al respecto, conviene señalar que no existe una base normativa que faculte al Consejo General del IEQROO para desestimar los resultados de la consulta y el porcentaje de participación de la ciudadanía y determinar, a su libre apreciación o a su discrecionalidad, si la consulta popular es

---

Tawil Guido Santiago (dir), Derecho Procesal Administrativo, Abelardo Perrot, Buenos Aires, 2011, pp. 619-630.

<sup>19</sup> **FACULTADES REGLADAS. LA NORMA JURÍDICA SEÑALA LAS CONSIDERACIONES PARA SU APLICACIÓN.** Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII, Noviembre de 1991, página 212

vinculante o no; máxime si los resultados adquirieron firmeza al haber sido impugnados y confirmados en juicio.

70. De ahí que no existe asidero jurídico para considerar que el citado Consejo General estaría facultado para declarar vinculante la consulta popular a pesar de que, conforme a los resultados, no se haya alcanzado el porcentaje de participación ciudadana previsto legalmente.

71. Teniendo en cuenta dichas premisas, en el caso concreto, del análisis, en plenitud de jurisdicción, de los agravios expuestos en la demanda primigenia estos se califican como **inoperantes** pues no están dirigidos a controvertir por vicios propios el acuerdo IEQROO/CG/A-146-2022 combatido en la instancia local.

72. En efecto, de la revisión de la demanda primigenia, se advierte que el actor aceptó que en el municipio de Solidaridad no se había alcanzado el 35% de participación de la ciudadanía, necesario para declarar vinculatorio el resultado de la consulta popular.

73. Sin embargo, el actor hizo valer que la consulta debía ser declarada vinculante en toda la zona norte del Estado y, por tanto, en el municipio de Solidaridad, por considerar que la empresa concesionaria de la prestación del servicio de agua potable **violaba el derecho humano al agua** de la ciudadanía del municipio por cobros excesivos y la deficiente prestación del servicio.

74. Entre otros argumentos, señaló que la empresa concesionaria “AGUAKAN” tenía un número importante de quejas ante la PROFECO por cobros indebidos, mal servicio y negativa a corregir cobros indebidos, daños al medio ambiente, pésima calidad del agua, suministro con baja presión, entre otros.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

75. En relación con lo anterior, señaló que el Consejo General del IEQROO debió ejercer un control de constitucionalidad abstracto, ponderando el derecho humano al agua y declarar vinculantes los resultados de la consulta popular.

76. Asimismo, refirió que el Consejo General debió declarar la vinculación de la consulta por la incertidumbre sobre la legitimidad **de los resultados**, derivados de la baja participación porque las casillas no habían sido suficientes para el total del listado nominal y la falta de difusión sobre dicho mecanismo de participación ciudadana, como ya lo había hecho valer “en los medios de impugnación antes intentados”<sup>20</sup>.

77. En este sentido, alegó que en otros dos municipios se había declarado vinculante la consulta y ello debía hacerse extensivo al municipio de Solidaridad porque también se había expresado el descontento con la prestación del servicio que prestaba la misma empresa concesionaria, y el Consejo General era conocedor de que se logró acreditar que la empresa concesionaria transgredía el derecho el derecho humano al agua consagrado en el artículo 4, fracción sexta, de la Constitución Federal.

78. Como se observa, por un lado, el actor en su demanda primigenia hizo valer irregularidades que ya habían sido analizadas en la correspondiente cadena impugnativa contra los resultados de la consulta y, por tanto, éstos ya habían quedado firmes.

79. Por otra parte, la pretensión del actor de que se declarara como vinculante el resultado de la consulta popular no la sustentó en las consideraciones del acuerdo impugnado, por ejemplo, en los errores en las

---

<sup>20</sup> Foja 12 del cuaderno accesorio 1.

cifras, una incorrecta o falta de fundamentación, etcétera, sino en la transgresión del derecho humano al agua por parte de la empresa concesionaria del servicio.

80. En este sentido, además de que esos argumentos no guardan relación con la materia del acuerdo IEQROO/CG/A-146-2022 controvertido en la demanda primigenia, el Tribunal local y esta Sala Regional carecen de competencia para analizar transgresiones al derecho al agua por parte de la citada empresa concesionaria, pues este derecho humano no corresponde a la categoría de los derechos político-electorales tutelables en la materia electoral.

81. Al respecto, resultan aplicables las tesis y jurisprudencias de rubro: **COMISIÓN ESTATAL DE AGUAS DE QUERÉTARO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE SUS ACTOS RELATIVOS AL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE**<sup>21</sup>; **MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**,<sup>22</sup> y **JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRARON, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO, DE LA MATERIA ELECTORAL**.<sup>23</sup>

82. Como resultado de lo anterior, lo procedente es, de acuerdo con el

---

<sup>21</sup> **Tesis:** XXII.P.A.18 A (10a.) **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, Agosto de 2018, Tomo III, página 2623 consultable en la página: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017661>

<sup>22</sup> **Tesis:** P./J. 125/2007; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 1280 consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170703>

<sup>23</sup> **10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; P./J. 10/2019 (10a.); J** consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019725>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JDC-6840/2022

artículo 84, párrafo 1, inciso b), **revocar** la resolución impugnada y **confirmar** el acuerdo controvertido en la instancia local.

83. En otro tema, se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior, relacionada con el juicio que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.

84. Por lo expuesto y fundado, se:

## R E S U E L V E

**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución impugnada.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el acuerdo IEQROO/CG/A-146/2022 mediante el cual se determina respecto a los resultados del proceso de consulta popular realizada el cinco de junio de dos mil veintidós en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

**NOTIFÍQUESE**, de **manera personal** al actor, por conducto del Tribunal Electoral de Quintana Roo; de **manera electrónica o por oficio** al Tribunal responsable, así como al Consejo General del IEQROO, con copia certificada de la presente sentencia; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo, 3; 27, 28, 29 y 84, párrafo 2, de la Ley General de Medios, así como en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con este juicio, se agreguen al expediente para su legal y debida constancia.

## **SX-JDC-6840/2022**

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias atinentes y **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Eva Barrientos Zepeda, presidente sustituta, Enrique Figueroa Ávila y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de magistrado, ante Mariana Villegas Herrera, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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