



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSOS DE INCONFORMIDAD:
RI-92/2025, RI-93/2025 Y RI-94/2025
ACUMULADOS

RECURRENTES:
JUAN JOSÉ OROZCO RODRÍGUEZ Y
OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL ELECTORAL
DEL INSTITUTO ESTATAL
ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

TERCEROS INTERESADOS:
GOBERNADORA CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y
OTRO

MAGISTRADA PONENTE:
CAROLA ANDRADE RAMOS

**SECRETARIADO DE ESTUDIO Y
CUENTA:**
JUAN PABLO HERNÁNDEZ DE ANDA
JESÚS MANUEL PONCE ANDRADE

COLABORÓ:
MARÍA ELENA SOSA CONTRERAS

Mexicali, Baja California, a diecisiete de octubre de dos mil
veinticinco¹.

SENTENCIA que **confirma** los acuerdos IEEBC/CGE116/2025 e
IEEBC/CGE/117/2025, emitidos por el Consejo General Electoral del
Instituto Estatal Electoral de Baja California, con base en las
consideraciones y antecedentes siguientes:

GLOSARIO

Actos reclamados/ actos impugnados/ resoluciones controvertidas:	Acuerdo IEEBC/CGE116/2025 del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, que resolvió la solicitud de plebiscito presentada por Juan José Orozco Rodríguez es intrascendente para la vida pública. Acuerdo IEEBC/CGE117/2025 del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, por el que determinó la improcedencia de la solicitud de plebiscito presentada por Juan José Orozco Rodríguez.
Actor/accionante/ recurrente:	Juan José Orozco Rodríguez, representante común del escrito de solicitud de plebiscito.

¹ Todas las fechas corresponden al año de dos mil veinticinco, salvo mención en contrario.

Autoridad responsable/ Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Comisión de Participación:	Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Ley de Participación:	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California.
MC:	Partido político Movimiento Ciudadano.
Reglamento de Concesiones:	Reglamento de Concesiones del Estado de Baja California.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte/SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación.
Terceros interesados/ comparecientes:	Gobernadora Constitucional y Congreso ambos del Estado de Baja California.
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Publicación de declaratoria de necesidad². El diecisiete de enero, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, escrito a través del cual la Gobernadora del Estado emite declaratoria de necesidad de otorgar una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público, con la carga de construir, operar, mantener, administrar carril confinado Corredor Tijuana-Rosarito 2000.

1.2. Solicitud de Plebiscito³. El veintiséis de marzo, el recurrente, bajo el carácter de representante común, presentó ante el Instituto Electoral, una solicitud de plebiscito.

1.3. Acuerdo de verificación de requisitos. El once de julio, el Consejo General aprobó el acuerdo IEEBC/CGE112/2025, mediante la cual

² <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2025/Enero&nombreArchivo=Periodico-5-CXXXII-2025117-SECCI%C3%93N%20I.pdf&descargar=false>

³ Consultable al reverso de la foja 157 del expediente RI-92/2025.



propuso la aprobación de la primera etapa relativa a la verificación de los requisitos legales del escrito de solicitud de plebiscito presentada por el actor, de conformidad con el artículo 16 en correlación con el 14, fracción IV, de la Ley de Participación.

1.4. Solicitud de opinión técnica. El dieciocho de julio, la Comisión de Participación solicitó el auxilio de órganos de gobierno y organismos ciudadanizados con el objeto de que emitieran opinión técnica respecto del acto materia de la solicitud de plebiscito para que sea considerada en la elaboración del estudio de trascendencia.

1.5. Actos impugnados⁴. El ocho de agosto, la autoridad responsable emitió los actos impugnados.

1.6. Recursos de Inconformidad⁵. El veinte de agosto, el recurrente y MC presentaron recursos de inconformidad en contra de los actos controvertidos.

1.7. Escritos de terceros interesados⁶. El veinticinco de agosto, la Gobernadora y el Congreso ambos del Estado de Baja California, comparecieron como terceros interesados, calidad que les fue reconocida en el acuerdo de admisión, al cumplir con los requisitos previstos en el artículo 290 de la Ley Electoral.

1.8. Recepción de los medios de impugnación⁷. El veintiséis de agosto, la autoridad responsable remitió a este Tribunal las impugnaciones correspondientes, escritos de los comparecientes, así como los informes circunstanciados y demás documentación que establece la Ley Electoral.

1.9. Radicación y turno a Ponencia⁸. El veintisiete de agosto, fueron registrados los recursos de inconformidad que nos ocupan con las claves de identificación RI-92/2025, RI-93/2025 y RI-94/2025, acumulándose los últimos dos al primero por ser de mayor antigüedad y fueron turnados a la ponencia de la magistrada citada al rubro.

1.10. Recepción de los expedientes⁹. Mediante proveído dictado el veintiocho de agosto, la Magistrada instructora tuvo por recibido los

⁴ Consultables de la foja 175 a la 189 del expediente RI-92/2025 y 192 a la 211 del expediente RI-93/2025.

⁵ Visibles a fojas 20 a la 44 del expediente RI-92/2025; 21 a la 51 del expediente RI-93/2025; y 15 a la 33 del expediente RI-94/2025, respectivamente.

⁶ Consultables a fojas 196 y 209 del expediente RI-92/2025; 212 y 227 del expediente RI-93/2025; 82 y 91 del expediente RI-94/2025.

⁷ Visible a foja 19 del expediente RI-92/2025; 20 del expediente RI-93/2025 y; 14 del expediente RI-94/2025.

⁸ Consultable a fojas 243 del expediente RI-92/2025; 279 del expediente RI-93/2025; 123 del expediente RI-94/2025.

⁹ Visible a foja 250 del expediente RI-92/2025.

expedientes, procediéndose a la sustanciación del presente medio de impugnación.

1.11. Auto de admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se dictó acuerdo de admisión del presente asunto, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el recurso de inconformidad que nos ocupa.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 5, Apartado F, y 68 de la Constitución local; 2, fracción I, inciso d), de la Ley del Tribunal; 3, 67, 68 y 69 de la Ley de Participación; dado que se interpone en contra de dos actos dictados por la autoridad administrativa electoral local, con motivo del desarrollo de un procedimiento de plebiscito, supuesto que expresamente está reservado al Tribunal, para su resolución a través del recurso de inconformidad, en términos de la normatividad aplicable.

3. PROCEDENCIA

Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se analizarán las causales de improcedencia que advierte este Tribunal, así como las expresadas por los terceros interesados.

▪ Falta de interés jurídico

Con independencia de que actualice otra causal de improcedencia¹⁰, este Tribunal advierte que en el recurso de inconformidad **RI-94/2025** se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico de la parte actora, prevista en el artículo 299, fracción II, de la Ley Electoral en relación con el 68 de la Ley de Participación.

En el sistema de medios de impugnación en materia electoral, los actos y resoluciones deben ser impugnados a través de los juicios y recursos

¹⁰ Tanto la Gobernadora como el Congreso ambos del Estado, invocan diversas causales de improcedencia respecto del recurso de inconformidad interpuesto por MC, visibles a fojas 82 y 91 del expediente RI-94/2025.



respectivos, por quienes tengan interés jurídico, dentro de los plazos que exija la propia ley para la impugnación, pues cuando se promueven por quien carece de dicho interés, no se satisface un presupuesto para el dictado de una sentencia de fondo y si esto se encuentra evidenciado de modo manifiesto e indudable desde el momento en que se presenta debe desecharse la demanda del medio de impugnación que se haga valer.

Sobre el particular, de conformidad con la fracción II del artículo 299, de la Ley Electoral, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.

Si se satisface lo anterior, el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión.

En caso contrario, de faltar ese presupuesto procesal, es decir, el interés jurídico, no puede constituirse válidamente la relación procesal ni, mucho menos, surgir la obligación del órgano jurisdiccional de proceder sobre el fondo de la controversia.

Por su parte el artículo 68 de la Ley de Participación, establece que podrán interponer el recurso de inconformidad aquellos que tengan interés jurídico en términos de esta Ley.

Con base en lo previamente expuesto, este Tribunal considera que en el caso se actualiza la causal de improcedencia relativo a que el representante propietario de MC ante el Consejo General, carece de interés jurídico para interponer el recurso de inconformidad que deriva de los actos emitidos por la autoridad administrativa electoral en el marco del inicio y desarrollo del instrumento de participación ciudadana denominado plebiscito, de acuerdo con el marco jurídico aplicable a nivel estatal y dadas las circunstancias concretas del caso, como se muestra a continuación:

El artículo 5°, Apartado B, de la Constitución local establece que la organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren la ciudadanía y los partidos políticos, según dispone la ley electoral local, aunado a que, en el ejercicio de dicha función pública, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y austeridad.

En ese sentido, el párrafo tercero del citado artículo, señala que dicho Instituto ejercerá sus atribuciones en los términos previstos en la Constitución federal y en la propia Constitución local, de conformidad con la distribución de competencia que establecen las leyes de la materia, así como los convenios que suscriban, y agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, entre otras actividades, la realización de los procesos de consulta popular, plebiscito y referéndum.

Al respecto, el Apartado C del mencionado artículo 5° prevé, entre otras cosas, que los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la consulta popular, el plebiscito, el referéndum la iniciativa ciudadana y el presupuesto participativo y, en torno a ello, dispone que la ley fomentará, impulsará, promoverá y consolidará los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, así como establecerá las reglas que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos, sujetándose a las bases que establece la citada Constitución local.

Por cuanto hace a la justicia electoral y al sistema de nulidades, el propio numeral dispone que, para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen tanto la Constitución local como la ley, mismo que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Por su parte, en el Apartado F del referido artículo 5° de la Constitución local, estatuye que los actos o resoluciones dictados con motivo del



desarrollo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana relativos a la consulta popular, plebiscito o referéndum, podrán ser impugnados ante este Tribunal, en los términos que señale la Ley.

En tal sentido, el artículo 2º, fracción I, inciso d) de la Ley del Tribunal, señala que este Tribunal es competente para resolver en forma definitiva las impugnaciones en contra de los actos o resoluciones dictados con motivo del desarrollo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana relativos a la consulta popular, plebiscito o referéndum, en los términos de la Ley de la materia.

Por su parte, el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley Electoral dispone que el Instituto Electoral es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, así como los procesos de plebiscito, referéndum y consulta popular, en los términos de la Ley de la materia.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional estima que si bien la Ley Electoral, contiene una serie de disposiciones vinculadas con los procesos de participación ciudadana, entre ellos el de plebiscito, lo cierto es que dicho ordenamiento jurídico no detalla las reglas que instrumentan tales procesos democráticos de participación ciudadana, sino que se limita a establecer las atribuciones que tiene el Instituto en relación con dichos procedimientos y expresamente remite a la “Ley de la materia”, en alusión a la Ley de Participación, razón por la cual es la ley aplicable y, por ende, para efectos de resolver sobre la causal de improcedencia invocada, ha de estarse a dicho cuerpo normativo que cuenta con un mayor grado de especialización, en aplicación del criterio de especialidad o *lex specialis*¹¹.

En ese sentido, el artículo 1º de dicho ordenamiento dispone que la mencionada ley, reglamentaria de los artículos 5º, 8º, 28, 34 y 112 de la Constitución local, es de orden público e interés social, y tiene por objeto fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos.

¹¹ Como se determinó por la Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-982/2015.

Por su parte, el artículo 2° señala, en su fracción I, que el plebiscito es uno de los instrumentos de participación ciudadana.

Enseguida, el artículo 3° dispone que la aplicación y ejecución de las normas contenidas en la referida ley corresponden, dentro de su respectivo ámbito de competencia, al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Ayuntamientos del Estado, Instituto Electoral y al Tribunal.

Precisando que, para el desempeño de sus funciones, las dos últimas instituciones ejercerán aquellas atribuciones y facultades que les otorgan otras leyes, siempre que no se contrapongan a dicha Ley de Participación.

Para analizar la improcedencia, es preciso señalar que el artículo 67 de la citada ley, establece que el recurso de inconformidad deberá interponerse ante la autoridad que realizó el acto o resolución, dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugna, y destaca que el procedimiento y sustanciación se sujetará a lo dispuesto en la Ley Electoral.

Por su parte, el artículo 68¹², de la Ley de Participación, instituye que podrán interponer el recurso de inconformidad aquellos que tengan interés jurídico, señalando que tienen interés jurídico aquellos a quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito o del referéndum, de conformidad con la Ley de Participación, siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado el proceso de consulta respectivo de donde emanó el acto o resolución que se impugna.

Ahora, los autorizados para solicitar el plebiscito, de conformidad con lo dispuesto por las diversas fracciones del artículo 14 del citado ordenamiento jurídico, son:

- I. El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

¹² **Artículo 68.-** Podrán imponer el recurso de inconformidad aquellos que tengan interés jurídico en los términos de esta Ley.

Tienen interés jurídico aquellos a quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito o del referéndum, de conformidad con esta Ley, siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado el proceso de consulta respectivo de donde emanó el acto o resolución que se impugna.

Tratándose de la solicitud de plebiscito o de referéndum promovida por ciudadanos, lo podrá interponer el representante común que hayan designados en los términos del artículo 16 de esta Ley.



- II. La persona Titular del Ejecutivo Estatal;
- III. Los Ayuntamientos, y
- IV. Los ciudadanos vecinos en el Estado que representen cuando menos el 0.5% de los electores de la Lista Nominal, o en su caso, la correspondiente al municipio respectivo, cuando los efectos del acto se circunscriban sólo a uno de estos.

En las condiciones destacadas, este Tribunal concluye, que el representante propietario de MC, carece de interés jurídico para interponer el recurso de inconformidad en contra del Acuerdo IEEBC/CGE116/2025 del Consejo General, que resolvió la solicitud de plebiscito presentada por Juan José Orozco Rodríguez es intrascendente para la vida pública, aprobado el ocho de agosto.

Lo anterior porque, de la interpretación sistemática, y, por ende, armónica, de las disposiciones jurídicas invocadas, se advierte que:

- El recurso de inconformidad previsto expresamente en la Ley de Participación es el medio de impugnación para impugnar actos y resoluciones relacionados con el proceso de plebiscito en la entidad;
- Sólo pueden interponer dicho recurso quienes tengan interés jurídico, y
- Tienen interés jurídico **aquellos a quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito**, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la citada Ley de Participación, **siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado**¹³ el proceso de consulta respectivo de donde emanó el acto o resolución que se impugna.
- En tratándose de la solicitud de plebiscito promovida por la ciudadanía, lo podrá interponer el representante común que hayan designado en los términos del artículo 16 de dicha ley.

En el caso concreto, el recurso de inconformidad lo promueve MC, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General¹⁴, calidad que le reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado¹⁵, y por otra parte, de las constancias no se advierte que tenga el carácter de representante común de quienes solicitaron el

¹³ Resaltado añadido.

¹⁴ Visible a foja 1 de la demanda y folio 15 del expediente RI-94/2025.

¹⁵ Consultable al reverso de la foja 34 del expediente RI-94/2025.

proceso de plebiscito de donde emanó el acto o resolución que impugna en la inconformidad, pues, no aportó ninguna prueba para demostrarlo.

En este aspecto la Ley de Participación es limitativa en cuanto a los sujetos que podrán solicitar el plebiscito y los que pueden impugnar los actos o resoluciones derivados de estos.

Sobre el particular, la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-982/2015¹⁶, al analizar el interés jurídico para impugnar ese tipo de actos, estableció que dicha circunstancia responde al reconocimiento de una deferencia a la ciudadanía que solicita la realización de un plebiscito, como una manifestación del derecho humano a la participación política establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución federal.

Por otra parte en los expedientes acumulados SM-JRC-116/2018 y SM-JRC-123/2018¹⁷, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al revocar una sentencia local, consideró que dicha instancia no analizó correctamente la pretensión del actor derivado del impedimento para presentar una solicitud de consulta popular en modalidad de plebiscito realizada por un dirigente partidista.

Al efecto dicha Sala Regional, sostuvo que la Ley de Participación es limitativa por cuanto hace a los sujetos o entes legitimados para presentar una consulta ciudadana, dentro de los cuales no se advierte la facultad de los partidos políticos para ello; y que si bien, estos tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, entre otras cuestiones, no se advierte de ningún precepto legal o constitucional la facultad para presentar solicitudes de consulta popular.

En atención a dichos criterios, este Tribunal estima que se actualiza la causal de improcedencia del recurso de inconformidad consistente en la falta de interés jurídico del promovente para impugnar, al no estar acreditado que Alejandro Jaén Beltrán Gómez por sí o en su carácter de representante de MC, fue quien solicitó la celebración del plebiscito que fue objeto de análisis por el Consejo General, y por ende no se encuentra

¹⁶ Se puede consultar en la página electrónica www.te.gob.mx.

¹⁷ Consultable en la página electrónica www.te.gob.mx.



dentro de los facultados para impugnar por carecer de dicho interés, lo anterior de conformidad con el párrafo segundo del artículo 68 de la Ley de Participación en relación con la fracción II del artículo 299 de la Ley Electoral, que establece que serán improcedentes los recursos previstos en dicho ordenamiento jurídico, cuando sean interpuestos por quién no tenga personería, legitimación o interés jurídico.

No resulta obstáculo a lo anterior, que al resolver los recursos de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018¹⁸, acumulados, este órgano jurisdiccional en aras de privilegiar la aplicación del principio pro persona lo llevó a determinar que la omisión de garantizar el derecho de audiencia a un particular en el procedimiento plebiscitario para comparecer a manifestarse cuando impacte a su esfera de derechos, no debe subsistir en su perjuicio.

Lo anterior, porque en dicha ocasión, en el procedimiento plebiscitario no se garantizó el derecho de audiencia o el llamado a juicio a quien con el resultado de la consulta pudiera afectar de manera negativa su esfera de derechos e interés jurídico, a efecto de estar en posibilidad de ser oído, e incluso, ofrecer pruebas, que en su caso considere pertinentes, porque, si bien la Ley de Participación no contempla la notificación del procedimiento a un particular, ello no es obstáculo para que en alcance a este derecho y maximizándolo sea llamado quien tenga un interés derivado del acto objeto de consulta.

Además que, dada la naturaleza y trascendencia de los efectos del plebiscito, resultaba imprescindible que durante el procedimiento fuera oído a quien pudiera impactar el resultado de la consulta, por tener un interés en que subsistiera el acto objeto de plebiscito, lo que en este caso es diferente.

Tampoco, pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que el artículo 53 de la Ley de Participación señala que los representantes de los partidos políticos registrados o acreditados ante el Consejo General, podrán participar en la vigilancia de la organización y desarrollo de las etapas que componen el procesos de plebiscito o referéndum, puesto que su intervención se autoriza a partir del acuerdo donde se declare la

¹⁸ Consultable en la página electrónica de este Tribunal.

procedencia del proceso de que se trate; es decir, es necesario que se declare procedente el plebiscito para que a partir de ahí pueda iniciar su labor de vigilancia del proceso, lo que en el presente caso no acontece.

Lo anterior, porque lo que se determinó fue su intrascendencia e improcedencia, y con ello se detuvo la etapa que daría inicio al proceso -preparación- del cual pueden ser vigilantes los partidos en atención a su naturaleza electoral; tampoco resulta óbice a lo anterior el criterio de que, por regla general, sólo los partidos políticos están facultados para deducir acciones tuitivas de intereses difusos, en tratándose de actos relacionados con procesos electorales, contenido en la Jurisprudencia 15/2000 de la Sala Superior, de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.”**¹⁹

Lo anterior porque en la especie, para considerar acogidos estos tipos de acciones al producirse actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas y puedan ser deducidas por los partidos políticos, requiere que no se confieran acciones personales y directas a los integrantes de dichas comunidades, grupos o asociaciones, para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen, lo que en el caso no acontece, ya que la Ley de Participación sí autoriza a la ciudadanía solicitante del plebiscito interponer el recurso de inconformidad por conducto de su representante común, para impugnar los actos o resoluciones derivados del inicio de tal procedimiento.

De ahí que, al preverse en la Ley de Participación la posibilidad de que los iniciadores del plebiscito puedan impugnar los actos que deriven del citado instrumento de participación ciudadana, y que ya fue ejercitado por quienes cuentan con interés jurídico, resulta inaplicable la jurisprudencia en cita.

Ello, porque resulta un hecho notorio para este Tribunal, que Juan José Orozco Rodríguez, en su carácter el representante común de los

¹⁹ Todas las sentencias, tesis y jurisprudencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son consultables en <https://www.te.gob.mx/>



solicitantes del plebiscito interpuso recursos de inconformidad en contra de los acuerdos IEEBC/CGE116/2025 e IEEBC/CGE117/2025, por el que se determinó la intrascendencia para la vida pública del Estado y declaró la improcedencia de la solicitud de plebiscito -materia de esta impugnación- los cuales se radicaron e identificaron bajo números de expedientes RI-92/2025 y RI-93/2025.

Similar criterio fue sustentado por este Tribunal al resolver el recurso de inconformidad RI-42/2019.

Por las razones expuestas, este Tribunal considera que el recurso de inconformidad RI-94/2025 es **improcedente**, y en consecuencia, debe **desecharse** la demanda que le dio lugar.

- **RI-92/2025 y RI-93/2025**
- **Impugnen actos o resoluciones respecto de las cuales hubiere consentimiento expreso o tácito**

En los recursos de inconformidad RI-92/2025 y RI-93/2025, la parte tercera interesada invoca la causal de improcedencia prevista en el artículo 298, fracción V, de la Ley Electoral consistente en que se impugnen actos o resoluciones respecto de las cuales hubiere consentimiento expreso o tácito; entendiéndose este último cuando no se haya promovido medio de defensa en los términos de la Ley Electoral.

La causal se **desestima** debido a que contrario a lo que sostiene la tercera interesada, las resoluciones del Consejo General relacionadas con los mecanismos de democracia directa son susceptibles de impugnarse cuando afectan derechos²⁰.

En el caso, la autoridad responsable declaró la intrascendencia e improcedencia de una solicitud de plebiscito, por lo que los actos controvertidos sí podrían afectar los derechos políticos electorales de la ciudadanía del promovente.

²⁰ En términos de la jurisprudencia 40/2010, de Sala Superior de rubro: **"REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO."**

En ese sentido, no se trata de actos consentidos, pues la intrascendencia para vida pública e improcedencia de la solicitud de plebiscito determinado por la autoridad responsable, es claro que éstas afectaban sus derechos, de ahí que no se trata de actos consentidos.

En diverso tenor, la parte tercera interesada invoca la causal de improcedencia prevista en el artículo 298, fracción VII, de la Ley Electoral consistente en que no se expresen agravios o los que se expongan no tengan relación directa con el acto o resolución que se impugne, pues a su decir, los motivos de reproche esgrimidos por el promovente, constituyen afirmaciones genéricas que son ajenos a los razonamientos lógico-jurídicos expuestos en el acto recurrido.

En consideración de este Tribunal resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la Gobernadora del Estado, toda vez que, la Segunda Sala de la Suprema Corte y la Sala Superior han sostenido que, para entrar al estudio de un motivo de inconformidad, basta con que se exprese la *causa de pedir* -entendiendo por ello que se indique cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio- para que el Juez deba estudiarlo, sin que sea necesaria una estructura o formulación lógica determinada.²¹

Lo anterior, conforme al criterio del Pleno de la SCJN, según el cual, es suficiente que en alguna parte de la demanda se exprese con claridad la *causa de pedir*, -es decir, que se señale cuál es la lesión o agravio que las consideraciones del acto o resolución impugnada le provocan, así como los motivos que generan esta afectación- para que el órgano revisor deba analizarlos; ello, con la precisión de que quien promueva no está exento de controvertir el cúmulo de consideraciones que por su estructura lógica sustentan la resolución recurrida, o, en su caso, las circunstancias de hecho que afectan la validez de esta última.²²

²¹ Criterios contenidos en la Jurisprudencia 2a./J. 63/98 de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."** Registro 195518. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, septiembre de 1998, Pág. 323 y 3/2000, de rubro: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR."**

²² Jurisprudencia P./J. 69/2000, de rubro: **"AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS**



Los criterios antes mencionados deben ser tomados en cuenta, en el momento en que el órgano impartidor de justicia vaya a estudiar el fondo, entendiendo que la disposición local exige, en el apartado de procedencia, únicamente la existencia de agravios y su relación con el acto impugnado.

Ahora bien, del análisis de la demanda puede desprenderse que el actor se duele de la ilegalidad de los actos impugnados.

Asimismo, expone las razones por la que considera indebidamente la autoridad responsable determinó la intrascendencia e improcedencia del acto que pretendió someter a plebiscito.

En ese contexto, a juicio de este Tribunal, dichos planteamientos se consideran suficientes en cuanto a la procedencia del juicio, al ser patentes la pretensión y la lesión o agravio que a decir del actor le provocó la determinación impugnada.

Lo anterior, en el entendido de que el análisis y calificación de los motivos de reproche, relativos a la ilegalidad del acto controvertido, corresponde al estudio de fondo del asunto y no en el apartado de procedencia, ya que ello implica prejuzgar sobre los planteamientos vinculados con el examen materia de la controversia; de ahí que, resulte infundada la causal de improcedencia invocada.

▪ Extemporaneidad

Por otra parte, el Congreso del Estado invoca la causal de improcedencia prevista en el artículo 299, fracción III de la Ley Electoral, al considerar que los recursos de inconformidad RI-92/2025 y RI-93/2025 son extemporáneos, al señalar que los actos impugnados fueron aprobados el ocho de agosto y, los medios de impugnación fueron interpuestos el día veinte siguiente.

En consideración de este Tribunal, la causal de improcedencia invocada por el Congreso del Estado es **infundada**, en virtud de que, los medios

CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR. Registro 191383. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, agosto de 2000, Pág. 5.

de impugnación se presentaron dentro del plazo de cinco días posteriores a la notificación de los actos controvertidos²³.

Esto es, los actos materia de controversia fueron notificados al promovente el trece de agosto, conforme a las cédulas y razón de notificación personal levantadas por el notificador del Instituto Electoral²⁴, mientras que las demandas se interpusieron el día veinte siguiente, es decir, el último día del plazo de cinco días.

En ese sentido, es **infundada** la causal de improcedencia alegada por el Congreso del Estado, en cuanto a que los juicios son extemporáneos.

Al no haberse señalado otra causal de improcedencia ni advertirse ninguna otra de forma oficiosa, cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo de los medios de impugnación.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Resumen de los agravios hechos valer por el promovente

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el órgano jurisdiccional que conozca de un medio de impugnación debe identificar y determinar la verdadera intención de la parte actora, lo que abona a lograr una recta administración de justicia en materia electoral.²⁵

Asimismo, la Ley Electoral en su artículo 326 señala que cuando exista deficiencia u omisiones de los agravios, pero cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos, el Tribunal Electoral no desechará y resolverá con los elementos que obren en autos.

De la lectura integral de los escritos recursales, se advierte que la pretensión de la parte actora es que se revoquen los actos impugnados.

²³ En términos de lo previsto en el artículo 295, de la Ley Electoral.

²⁴ Consultables a fojas 260, 261, 264 y 265 del expediente RI-92/2025 y acumulados.

²⁵ Criterio contenido en la jurisprudencia 4/99 de la Sala Superior, de rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR."**



La causa de pedir la hacen depender de los agravios siguientes:

▪ **RI-92/2025**

Primer Agravio. Falta de Motivación y Fundamentación.

El quejoso considera en su agravio, que el acuerdo dictado por el Consejo General el ocho de agosto, es infundado e inmotivado, ya que argumenta que el dictamen violenta los artículos 1,14 y 16 de la Constitución federal por lo que, a su consideración, la autoridad responsable omitió fundamentar en que ley se motivó para establecer los puntos, 68, 73, 83, inciso I, 84 inciso II del acuerdo impugnado, en los que refieren si fue un acto que otorga concesión, si existe una necesidad de concesionar, si es un acto administrativo de concesión. Esto derivado de que, todo es a favor de una empresa particular, y es en perjuicio de los residentes de las ciudades de Tijuana y Rosarito, ya que manifiesta que el cobro pretendido perjudica a la ciudadanía.

Refiere que fue declarado intrascendente por tratarse de un acto administrativo emanado del Poder Ejecutivo del Estado, y que no existe una motivación al considerar que no genera efectos jurídicos actuales, sino futuros y de realización incierta, esto en relación al punto central de la *Declaratoria de Necesidad* del Corredor Tijuana -Rosarito 2000, ya que el dictamen, a su parecer, omite en que norma jurídica, artículo o disposición, se basó para emitirlo, por lo que, a su consideración, los deja en estado de indefensión para poder combatirlo.

Segundo Agravio. El actor refiere que se viola en perjuicio de sus representados lo precisado en los artículos 1,14, 16, Constitucionales y los Principios Generales para la Materia Electoral, que son de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, igualdad sustantiva, máxima publicidad, objetividad, austeridad, paridad de género.

Este agravio refiere a las opiniones técnicas realizadas por diversos organismos, precisando, la Universidad Autónoma de Baja California, Consejo Empresarial de Tijuana, el Colegio de Arquitectos de Tijuana, el Colegio de Ingenieros Civiles de Tijuana, el Instituto de Planeación del Desarrollo del Municipio de Tecate, y el Instituto Municipal de Planeación

de Playas de Rosarito, en los que el recurrente señala que estos mismos, **se tratan de actos trascendentales** para la vida pública del Municipio de Tijuana y la entidad federativa del Estado de Baja California, y de las cuales una de ellas favorece al plebiscito instaurado por el recurrente, y en otras consideraron no era de su competencia al ser una obra que se desarrollaría únicamente en la ciudad de Tijuana.

Por lo que le causa afectación lo concluyente por el Consejo General, en el que determina *“Tales opiniones constituyen un apoyo para la Comisión para la elaboración del estudio, pero no por ello adquieren vinculatoriedad, ni sujetan la emisión del presente acuerdo de trascendencia a las reglas de mayoría de razón de las instituciones, sino que ello dependerá en última instancia de la valoración realizada por este consejo general, como órgano técnico expreso”*, es así, que considera no se deban pasar por alto tales opiniones técnicas, se deben considerar en forma material y deben formar parte de la fundamentación y motivación, y concederles eficacia probatoria, por lo que con ese razonamiento el quejoso alude que el consejo recurrió al método de exclusión y le restó credibilidad a la opinión de dichos organismos.

Tercer Agravio. El inconforme refiere que se viola en perjuicio del conglomerado de ciudadanos firmantes de la causa civil y política de la concesión que pretende otorgar el Estado de Baja California a un particular, que fue declarado Intrascendente para la vida pública del Estado, en razón de los estudios o elementos poblacional y territorial, fueron realizados en forma infundada por motivo de que no explican las razones o motivos por las cuales concluyen sus premisas, sino que estas son consideraciones, genéricas, dogmáticas y aisladas.

El agravio del quejoso, alude a la demarcación relativa a la incidencia material de la solicitud del plebiscito, ya que señala que en la 41ª sesión extraordinaria de once de julio, se dictó el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 del Consejo General, por lo que en su punto **69** se determinó **-tomando la causa de pedir del promovente, en términos de la validación de elementos objetivos, se tiene como circunscripción territorial el municipio de Tijuana.-** a lo que dicha resolución causó ejecutoria sin que se interpusiera algún medio de impugnación por alguna de las partes de dicho procedimiento electoral, específicamente, Gobierno del Estado de



Baja California, quien tuvo la oportunidad de presentar su disconformidad y fue omiso ante ello, por lo que, válido la decisión de dicho acuerdo.

En otro aspecto, pero relacionado con lo anterior, refiere que el acuerdo impugnado respecto del elemento poblacional, impactara a las ciudades de Tijuana, Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, por lo que es evidente a su punto de vista, ya que trata de un sistema carretero enlazado con toda la Península y el Macizo Continental del País, a lo que su causa de pedir, solo infiere con lo que respecta a la ciudad de Tijuana, pues así lo indica la *Declaratoria de Necesidad*, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de enero, en su punto vigésimo y vigésimo primero.

Por lo que considera lo deja en estado de indefensión, así como, a miles de ciudadanos que suscribieron la petición, al determinar el acuerdo impugnado con argumentos formalistas y no sustentados con funcionalidad, así como no considerar elementos científicos, técnicos o de ninguna otra índole, solo a discrecionalidad.

▪ **RI-93/2025**

Primer Agravio. La parte recurrente indica que en el punto VII, con el nombre “*ANALISIS DE PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA*” de la solicitud de Plebiscito, el Instituto Electoral, llega a la conclusión que el Dictamen No.4, de la Comisión de Participación, para el efecto basta leer lo estatuido en el párrafo o punto 70 del Dictamen que se ataca y que lo precisa de la manera siguiente:

70. *En atención a que resulta ser un hecho notorio para este Consejo General que el acuerdo de aprobación del dictamen número cuatro de la Comisión, por el que se analizó la trascendencia de la Declaratoria de Necesidad, resultó ser intrascendente por las consideraciones que se contienen en el mismo, en el caso se actualiza la causal de improcedencia que tiene sustento en la ausencia de trascendencia para la vida pública.*

Así, el agravio alude respecto a que el Instituto Electoral o autoridad responsable determinó que **no es trascendente la solicitud de plebiscito para la vida pública**, cuestión que le irroga al inconforme por considerar que esta determinación no se encuentra debidamente fundada

y motivada, es decir, que el órgano electoral en mención no puede dictar una determinación de procedencia o improcedencia de un Plebiscito, cuando trata de un acto que no cuenta con las condiciones fundamentales que se deben de satisfacer al ser un acto de autoridad, mismo que debe emanar de una Ley y motivarse con argumentos valederos, ser reales y eficaces, para así, poder llegar a un análisis exhaustivo que estudie las acciones solicitadas por el ciudadano, apoyándose en preceptos legales o jurídicos, y de lo contrario carece de eficacia jurídica en su interpretación.

Así mismo, el quejoso, considera debe fundarse en hechos, porque de no ser así, limita el derecho a una defensa adecuada, por lo que advierte que el acuerdo del Consejo General, para el análisis de la procedencia o improcedencia del plebiscito solicitado, no es más que una aseveración teórica, subjetiva que tiende a justificar actos ilegales del Ejecutivo Estatal; ya que está privatizando bienes públicos al concesionar una carretera pública en favor de un grupo determinado, esto al mencionar en el punto **71.** de dicho acuerdo *“este se estatuye como un requisito previo a un subsecuente acto administrativa, y que en sí mismo no genera efectos jurídicos actuales, sino futuros y de realización incierta ya que es consistente únicamente en una declaración de motivos.”*

Por lo que, considera que la resolución del Instituto Electoral carece de validez toda vez, que se funda en una “declaratoria” que no fue fundada y motivada.

Segundo Agravio. El actor refiere que la improcedencia de la solicitud de plebiscito declarado por tratarse de un acto administrativo de realización obligatoria y que la autoridad demandada sostuvo no se estaba ante un acto que otorgue propiamente una concesión para la operación y explotación de la obra del carril confinado del Corredor Tijuana-Rosarito 2000, en razón de ser un acto de realización previa que condiciona la posibilidad de iniciar un proceso, en donde la declaración de necesidad es un requisito previo para el otorgamiento de la concesión, al depender de la Comisión de Concesiones, quien deberá realizar la viabilidad jurídica de la misma, lo cual considera un galimatías de ideas que carece de patas y cabeza ya que no genera un efecto jurídico inmediato sino futuro de realización incierta.



En apreciación del recurrente, las consideraciones de la autoridad responsable son vagas, inconsistentes, en razón de que no definen con precisión el acto administrativo de concesión.

Para ello, el actor expone cómo se crea y qué es un acto administrativo y refiere las características, elementos y principios que deben poseer.

Agrega que el acto administrativo de concesión no se trata de un proceso de actos y hechos aislados, sino que se encuentran ligados unos a otros y afirma que si son de decisión popular, porque no se está ante ningún supuesto de emergencia y tiene una concepción de naturaleza pública.

Asimismo, sostiene que la faramalla jurídica de la autoridad responsable carece de sustento legal porque la declaratoria de necesidad es una etapa más del proceso de concesión que debe emitir la persona del Ejecutivo Estatal que debe tener congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027 y, nada se desprende del mismo. Al contrario, la Gobernadora se comprometió a realizar consultas públicas para superar divergencias y expectativas entre el Estado y la sociedad, por lo que ha traicionado todos sus principios políticos y estratégicos que enarbolo en el citado Plan de Desarrollo Político y Social y jamás se insertó como compromiso y política de gobierno el concesionar, privatizar el Boulevard 2000.

Por otra parte, menciona que el Consejo General deforma el derecho electoral y la participación ciudadana con el argumento simple que la declaratoria de necesidad es un acto futuro e incierto, al efecto refiere que el Semanario Zeta en su edición digital del diecisiete de agosto, publicó las declaraciones del Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Territorial (SIDURT) Arturo Espinoza Jaramillo en la que declaró que el costo de la tarifa de peaje quedaría en \$53.00 pesos moneda nacional para automóviles y que dicha concesión fue adjudicada a la empresa HYCSA y a la constructora Calzada, por lo que ahora se convierte en un acto cierto y presente y dejó de tener las cualidades absurdas y etéreas que le imputaron los consejeros, instruidos por la titular del Poder Ejecutivo.

Tercer Agravio. El quejoso menciona se violenta el principio de firmeza que debe contener todo auto o resolución, que no fue combatido en tiempo y forma, a través de recurso que sirva para modificar el sentido del mismo.

Como se advierte de la demanda, el agravio expresa la inconformidad respecto a una primera determinación del Consejo General en el cuerdo IEEBC/CGE112/2025, el cual establece que el perímetro territorial para el Plebiscito, era la ciudad de Tijuana, el once de julio en su punto 69; sin embargo, retrocedió en esta determinación el ocho de agosto, en los puntos 100, 101, 102, 103 y principalmente en el 104.

A lo que, manifiesta el recurrente, la resolución donde se determina que el territorio concerniente era el de la ciudad de Tijuana, no se debió haber interpretado de alguna otra manera, ya que causó ejecutoria para todos sus efectos legales correspondientes, ya que, no fue recurrida con algún recurso, por parte del Gobierno del Estado de Baja California, y de lo cual, esta fue una consecuencia del escrito inicial que derivaba de la solicitud en que la única ubicación afectada concernía a los residentes de la ciudad de Tijuana, Baja California.

Por lo que, reitera, que en el punto 69 del acta y determinaciones tomadas IEEBC/CGE112/2025, de la sesión extraordinaria 41ª, de once de julio, por lo cual la instancia electoral combatida, no la puede ni debe desconocer a través de la determinación de ocho de agosto, de la 44ª Sesión Extraordinaria, en razón de que se encuentra firme, y la única forma de restarle valor es a través de un recurso revocatorio, lo que no ha sucedido, pues estaríamos frente a un acto totalmente ilegal.

4.2 Método de estudio

Se procederá al análisis de los motivos de disenso, en el orden señalado en el resumen de los recursos de inconformidad RI-92/2025 y RI-93/2025, sin que ello le genere afectación alguna al promovente, en tanto que lo que interesa es que se aborden sus planteamientos, sin importar el orden o la forma en que se realice su análisis.²⁶

²⁶ Conforme al criterio contenido por Sala Superior en la tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."**



4.3 Contestación a los agravios

4.3.1 RI-92/2025

En primer término, no es materia de controversia que el acto objeto de estudio de la trascendencia o intrascendencia de la solicitud de que se pretendía someter a plebiscito a través de la solicitud del promovente, lo fue la Declaratoria de Necesidad emitida por la Gobernadora del Estado y no la construcción o concesión de la obra del corredor Tijuana-Rosarito 2000.

Lo anterior es importante precisar ya que, la Sala Superior ha sostenido que los conceptos de agravio deben estar encaminados a controvertir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Al respecto, es criterio de la citada Sala Superior que en los medios de impugnación, las personas demandantes no se encuentran obligadas a desarrollar los conceptos de agravio bajo una formalidad o solemnidad específica, ya que basta con la expresión clara de la causa de pedir, precisando la afectación que le genera el acto, resolución u omisión que controvierte y los motivos que originaron esa afectación²⁷ o un principio de agravio en el que se confronte lo considerado en el acto impugnado.

Sin embargo, lo anterior no exime a las y los demandantes de plantear las razones con base en las cuales buscan controvertir las consideraciones que estimen contrarias a Derecho.

En este sentido, se ha considerado²⁸ que en la formulación de los conceptos de agravio se deben expresar claramente las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad u órgano partidista responsables.

Lo anterior, a fin de cumplir la carga impuesta a quien promueve un medio de impugnación, lo que implica que los argumentos expuestos en la

²⁷ Tesis de jurisprudencia 3/2000, de rubro: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR."**.

²⁸ Contenido en la tesis de jurisprudencia 2/98, de rubro: **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL."**.

demanda constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir, de forma frontal, eficaz y real, los argumentos de la resolución controvertida.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, la parte actora debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, así los conceptos de agravio que no cumplan tales requisitos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando: **1)** No controvierten, en sus puntos esenciales, las consideraciones que sustentan el acto o resolución impugnado;²⁹ **2)** Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación local;³⁰ **3)** Se formulan conceptos de agravio que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable *-novedosos-*, de suerte que no tuvo la oportunidad de conocerlos y hacer pronunciamiento al respecto;³¹ **4)** Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir,³² y **5)** Se enderecen conceptos de agravio, que pretendan controvertir un acto o resolución definitivo y firme.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones expuestas por la

²⁹ Resulta ilustrativo el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.), de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **"AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA"**, así como en la tesis de jurisprudencia 3a. 30, de la otrora Tercera Sala de la SCJN, de rubro: **"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA Y NO SE DA ALGUNO DE LOS SUPUESTOS DE SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS MISMOS."**

³⁰ Acorde al criterio contenido en la tesis relevante XXVI/97, de rubro: **"AGRAVIOS EN RECONSIDERACIÓN. SON INOPERANTES SI REPRODUCEN LOS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD."** Asimismo, resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2003, de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA"**; así como la diversa tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2008, de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: **"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."**

³¹ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: **"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NOVEDOSAS NO INVOCADAS EN LA DEMANDA DE AMPARO, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO OMITE EL ESTUDIO DEL PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD."**

³² Resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO."**



autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, porque los argumentos no tendrían eficacia alguna para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.³³

En este orden de ideas, en el caso es de advertir que la **inoperancia** de los motivos de agravio deriva de que el demandante no desvirtúa la premisa fundamental en la que se basa la determinación del Consejo General, esto es, que el acto que fue objeto de estudio de la trascendencia o intrascendencia de la solicitud que se pretende someter a plebiscito a través de la solicitud del promovente lo fue la Declaratoria de Necesidad emitida por la Gobernadora del Estado y no la construcción de la obra del corredor Tijuana-Rosarito 2000.

A partir de tal premisa, el Consejo General sustentó, esencialmente, su determinación en el sentido de que era intrascendente para la vida pública del Estado el acto que fue objeto de la solicitud de plebiscito.

Al respecto, la parte actora centra su **agravio primero** en que el acto no está debidamente fundado y motivado al referir que las frases relativas a la concesión del Corredor Boulevard Tijuana-Rosarito 2000 a favor de una empresa particular en perjuicio de los residentes de Tijuana y Playas de Rosarito, toda vez que el cobro que se les pretende realizar empobrece a los ciudadanos y los distingue con actos discriminatorios al provocar una diferenciación de carácter económico en pobres y adinerados, pero al referirse sobre la Declaratoria de Necesidad del Carril Confinado Corredor Tijuana-Rosarito 2000 de una longitud de doce kilómetros al describirla como intrascendente por tratarse de un acto administrativo emanado del Poder Ejecutivo del Estado, en la que interpreta lo ordenado en el Reglamento de Concesiones³⁴, pero es omisa en precisar qué norma jurídica, artículo o disposición en las cuales se apoye que no genera efectos jurídicos actuales, sino futuros y de realización incierta, lo que los deja en estado de indefensión violatorio de sus derechos humanos y

³³ Al respecto, resultan orientadoras por su contenido la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro: **"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA"** y la tesis I.6o.C. J/15 de los Tribunales Colegiados de Circuito de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, CUANDO NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA IMPUGNADA."**

³⁴ Consultable en la página del Periódico Oficial del Estado: <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Febrero&nombreArchivo=Periodico-10-CXXVIII-2021212-SECCI%C3%93N%20I.pdf&descargar=false>

garantías individuales que derivan de la Constitución federal y diversos criterios jurisprudenciales de fundamentación y motivación al no poder combatirlo al desconocer las normas jurídicas en las cuales se apoyó para dictar la resolución que se combate.

La autoridad responsable fundó esencialmente el acto controvertido en diversas disposiciones de la Constitución local y de la Ley Electoral sobre la competencia, la naturaleza y fines del Instituto Electoral³⁵, adicionalmente, y entre otros artículos de la Ley de Participación³⁶, el 44³⁷ el cual establece en lo que interesa, que el Consejo General con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes con derecho a voto, previo estudio elaborado por la Comisión de Participación, determinará si es trascendente para la vida pública del Estado, los actos del Poder Ejecutivo. La Comisión de Participación, podrá auxiliarse para la elaboración de su dictamen de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate.

En consideración de este Tribunal, la autoridad responsable no realizó una interpretación al Reglamento de Concesiones y el hecho de que no haya precisado el artículo o los artículos, no es de la entidad suficiente para revocar el acto controvertido, puesto que el mismo, en todo caso, establece solamente las bases y procedimientos por las cuales se otorgan las concesiones para la prestación de servicios públicos en el Estado, y la mera referencia del citado ordenamiento estatal, no establece en sí mismo o es determinante para definir la trascendencia o intrascendencia de un acto sometido a plebiscito.

³⁵ Artículo 5, Apartados B y C del Constitución local; artículos 33, 35, fracciones I, II y V, 36, fracciones I y III, 37, 45, y 46, fracción II de la Ley Electoral.

³⁶ Invocó adicionalmente, los artículos 2, 13, 14, 15, 16, 17, 45 y 46 de la Ley de Participación.

³⁷ Artículo 44.- El Instituto a través del Consejo General, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes con derecho a voto, previo estudio elaborado por la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Consejo, determinará si es trascendente para la vida pública del Estado, debidamente fundado y motivado según sea el caso: I.- Los actos del Poder Ejecutivo, en caso de plebiscito, y II.- La norma o normas que se propone someter a referéndum. La Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Consejo General, podrá auxiliarse para la elaboración de su dictamen de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate.



En efecto, el Consejo General realizó valoraciones sobre **la naturaleza jurídica del acto que fue objeto de plebiscito** (Declaratoria de necesidad de otorgar una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público, con la carga de construir, operar, mantener, administrar carril confinado en el corredor Tijuana-Rosarito 2000, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, número 5, tomo CXXXII, de fecha 17 de enero de 2025) conforme al estudio de trascendencia elaborado por la Comisión de Participación y las consideraciones del Poder Ejecutivo, en las que determinó era intrascendente para la vida pública del Estado.

Lo anterior, al determinar que la emisión de la **declaratoria de necesidad consistía únicamente en una declaración de motivos**, ya que era un acto de la persona Titular del Poder Ejecutivo Estatal en ejercicio de sus atribuciones, para optar por la vía de una concesión de una vialidad, y **representaba solo un requisito previo a un subsecuente acto administrativo**, que no generaba efectos jurídicos actuales, sino futuros y de realización incierta.

Es decir, la emisión de una **Declaratoria de Necesidad en sí misma, no tenía implicaciones ambientales, estructurales ni económicas, era de cumplimiento obligatorio** que, en un primer momento, generaba efectos jurídicos para la misma administración pública estatal, así como para la Comisión de Concesiones, no así a los usuarios actuales del Corredor Tijuana-Rosarito 2000, por lo que no soportaban argumentalmente la trascendencia del acto que nos ocupa.

Además, advirtió que la habilitación de **cuatro nuevos carriles centrales**, en una longitud de doce kilómetros, en un corredor distribuido geográficamente en la municipalidad de Tijuana, pero con afectación a la población de Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada, que **no versará sobre la vialidad ya existente**, sino que se desarrollará una alternativa para quienes opten por realizar el pago de un derecho para la utilización de los carriles confinados de nueva creación, por lo que **el impacto que puede tener será discrecional para el usuario que elija transitar por la nueva vialidad, dejando fuera los carriles que se encuentran en circulación actualmente**, por lo que se sostiene la intrascendencia del acto en comento [aún en su forma eventual o futura].

En conclusión, a juicio de este Tribunal, la autoridad responsable sí fundó y motivó la intrascendencia del acto que se pretendía someter a plebiscito –*Declaratoria de Necesidad*– a través de la solicitud presentada por el ahora recurrente con base en la normativa aplicable, sin que se advierta que lo determinado los deje en estado de indefensión alegada; de ahí lo **inoperante** del agravio hecho valer.

Por otra parte, en el **agravio segundo** relativo a que la autoridad responsable no tomó en cuenta las opiniones técnicas del Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma de Baja California, Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Consejo Coordinador Empresarial de Tijuana, que fueron unánimes en el sentido de que al acto de concesión de la vialidad era trascendente para la vida pública y excluyente al empobrecer la clase obrera de la zona este de Tijuana, pues al cubrir un peaje por el uso de una vía pública, que fue cubierta con los impuestos de la ciudadanía mexicana, de tal suerte que al no estar razonado el acto controvertido viola el principio de debida fundamentación y motivación, es por una parte, **infundado**, y por otra, **inoperante**.

Es **infundado** porque la autoridad responsable sí expuso las razones por las cuales no tomó en cuenta las opiniones técnicas del Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma de Baja California, Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Consejo Coordinador Empresarial de Tijuana.

Para tal efecto, la autoridad responsable expuso en el acto controvertido, en la parte que interesa, lo siguiente:

[...]

63. En este sentido, para este Consejo General no pasan desapercibidas las manifestaciones de El Colegio de la Frontera Norte (El COLEF), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y el Consejo Coordinador Empresarial Tijuana (CCE Tijuana) en las que señalan que desde su apreciación técnica, el acto es en efecto de trascendencia para el estado, sin embargo, se advierte que las consideraciones que vierten están encaminadas a calificar el grado de importancia respecto de la obra que en su caso pueda realizarse; no obstante, y si bien, el análisis que nos ocupa no lo es respecto de la construcción de la obra, sino la Declaratoria de Necesidad per se, y que por ello se estime correcto que las



opiniones técnicas encuentren una vinculación directa con las implicaciones que de realizarse pudieran generarse, cierto es que es la Comisión quien debe realizar el análisis respectivo, a partir de la incidencia territorial y poblacional que efectivamente se presente, ponderada con otros aspectos, tales como el de implicaciones económicas, sociales, ambientales, entre otras, resaltando con ello la relevancia de diferenciar entre el grado de importancia de una obra de esa magnitud, al ser infraestructura estatal, y de la trascendencia o intrascendencia en términos plebiscitarios.

64. Asimismo, no pasan inadvertidas las manifestaciones del Instituto Municipal de Planeación de playas de Rosarito (IMPLAN), y del Instituto de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tecate (INPLADEM) quienes se declararon incompetentes para emitir una opinión en razón territorial, al aseverar que la construcción del carril confinado se encontraría en el municipio de Tijuana; sin embargo, para determinar el impacto o incidencia territorial, tales opiniones habrán de valorarse partiendo de la naturaleza de la vialidad, al ser una obra de interconexión municipal o un tramo carretero interestatal.

65. Es así que la Comisión revisó minuciosamente el contenido de las respuestas, en razón de lo argumentado en los párrafos que anteceden, y en ese sentido, del total de opiniones técnicas recibidas, se utilizó la información necesaria para la determinación de este órgano colegiado; destacando que, conforme al artículo 44 de la Ley de Participación, tales opiniones constituyen un apoyo para la Comisión durante la elaboración del estudio, pero no por ello adquieren vinculatoriedad, ni sujetan la emisión del presente Acuerdo de trascendencia a las reglas de mayoría de razón de las instituciones, sino que ello dependerá, en última instancia, de la valoración realizada por este Consejo General como órgano técnico experto.

66. Asimismo, este Consejo General, analizando lo dispuesto en el estudio de trascendencia elaborado por la Comisión, encuentra que es pertinente establecer ciertos parámetros para tener una definición más clara del término trascendencia y en ese tenor, mayor claridad de la valoración del acto objeto de plebiscito, en su implicación en la vida de las y los ciudadanos del estado de Baja California.

[...]

*i. La habilitación de **cuatro nuevos carriles centrales**, en una longitud de 12 kilómetros, en un corredor distribuido geográficamente en la municipalidad de Tijuana, pero con afectación a la población de Tecate Playas de Rosarito y Ensenada, **no versará sobre la vialidad ya existente**, sino que se desarrollará una alternativa para quienes opten por realizar el pago de un derecho para la utilización de los carriles confinados de nueva creación, por lo que el impacto que puede tener será discrecional para el usuario que elija transitar por la nueva vialidad, dejando fuera los carriles que se encuentran en circulación actualmente, por lo que se sostiene la intrascendencia del acto en comento [aún en su forma eventual o futura].*

[...]

Lo resaltado es propio de esta sentencia.

De lo trasunto, se desprende que la autoridad responsable sí expuso las razones por las cuales no tomó en cuenta las opiniones de los citados organismos al advertir que las consideraciones que vertieron estaban encaminadas a calificar el grado de importancia respecto de la obra que en su caso pueda realizarse; y que el análisis no era respecto de la construcción de la obra, sino la Declaratoria de Necesidad per se; de ahí lo **infundado** el agravio.

Por otra parte, resulta **inoperante** por que la parte actora no combate de manera frontal todas las consideraciones de la autoridad responsable como se explica a continuación.

En efecto, el promovente no confronta los argumentos expuestos por el Consejo General relativo a que las consideraciones que vertieron el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y el Consejo Coordinador Empresarial Tijuana (CCE Tijuana) estaban encaminadas a **calificar el grado de importancia respecto de la obra que en su caso pueda realizarse y que el análisis no lo es respecto de la construcción de la obra, sino la Declaratoria de Necesidad per se.**

Asimismo, que del total de opiniones técnicas recibidas, se utilizó la información necesaria para su determinación conforme al artículo 44 de la Ley de Participación, y que las mismas constituían un apoyo para la



Comisión de Participación durante la elaboración del estudio, pero no por ello adquieren vinculatoriedad, ni sujetan la emisión del acuerdo de trascendencia a las reglas de mayoría de razón de las instituciones, sino que ello dependerá, en última instancia, de la valoración realizada por el Consejo General como órgano técnico experto.

Además, que la habilitación de cuatro nuevos carriles centrales, no versará sobre la vialidad ya existente, sino que se desarrollará una alternativa para quienes opten por realizar el pago de un derecho para la utilización de los carriles confinados de nueva creación, por lo que el impacto que puede tener será discrecional para el usuario que elija transitar por la nueva vialidad, dejando fuera los carriles que se encuentran en circulación actualmente; de ahí la **inoperancia** del agravio.

Sirve de sustento a lo anterior, la razón fundamental de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, identificada con la clave 1a./J. 19/2012 (9a.), de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA”**³⁸.

- **Agravio tercero**

El agravio tercero es **infundado**, por lo siguiente.

El actor refiere que le causa perjuicio el acto impugnado al considerar que los elementos poblacional y territorial se realizaron de forma infundada, porque no explica las razones por las cuales concluyen sus premisas, sino que son consideraciones genéricas, dogmáticas y aisladas.

Alega que, la autoridad responsable es contradictoria al analizar el elemento territorial al señalar que no se había pronunciado sobre la demarcación territorial en concreto en donde tiene incidencia material la solicitud de Plebiscito.

³⁸ Consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 731, número de registro 159947.

Al efecto sostiene que, en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025³⁹ del Consejo General aprobado el once julio, en su párrafo sesenta y nueve determinó que la circunscripción territorial fue exclusivamente respecto de la ciudad de Tijuana, Baja California, por lo que su decir, causó ejecutoria para todos los efectos legales correspondientes y no puede desconocerlo a través del ahora acto controvertido.

Por lo que la aseveración hecha por los consejeros electorales son contrarios a su petición, no resulta cierta ni certera que hubo una reserva para una etapa posterior a fin de determinar el territorio preciso por lo que chocaría con el referido acuerdo IEEBC/CGE112/2025.

Respecto al elemento poblacional del acto controvertido en el cual señala que impacta a las ciudades de Tijuana, Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, pero que su causa de pedir fue clara que solamente impactaba al municipio de Tijuana, Baja California y sostiene que la declaratoria de necesidad emitida por la Gobernadora del Estado así lo precisa, por lo que los deja en estado de indefensión por solo argumentos formalistas y que no están sustentados con verdadera funcionalidad ni elementos científicos ni técnicos ni de ninguna índole, sino por la simple discrecionalidad.

En el caso, es importante retomar algunas de las consideraciones del acuerdo IEEBC/CGE112/2025, emitido por la autoridad responsable a fin de dilucidar el presente agravio planteado por el promovente.

En el referido acuerdo se determinó que el escrito de solicitud de plebiscito presentado por el ciudadano Juan José Orozco Rodríguez, en su carácter de Representante Común, cumplía con los requisitos formales *-primera etapa-* previstos en el artículo 16, en correlación con el 14, fracción IV, de la Ley de Participación.

Del acuerdo en comento, en la parte que interesa, sobre el elemento territorial, la autoridad responsable estableció lo siguiente:

39

<https://ieebc.mx/archivos/ConsejoGeneral/Sesiones/Extraordinarias/2025/acuerdo112cge2025.pdf>



*“66. Es preciso subrayar que la primera etapa se limita estrictamente a verificar el cumplimiento de los requisitos formales u objetivos previstos en los artículos 14, fracción IV, y 16 de la Ley de Participación, **sin que ello implique validación o pronunciamiento alguno sobre la adecuación entre el acto que se pretende someter a consulta y la circunscripción territorial señalada por el grupo promovente.***

*67. Lo anterior adquiere especial relevancia, toda vez que en el escrito de solicitud se señala que el acto impugnado es emitido por el Poder Ejecutivo del Estado y se califica como “trascendente en la vida pública de los ciudadanos que componen los Ayuntamientos de Tijuana y Playas de Rosarito y ciudadanos afectados del Estado de Baja California”; no obstante, se solicita que el plebiscito se realice únicamente en el municipio de Tijuana. **Esta situación podría implicar una falta de correspondencia entre el ámbito material del acto y la cobertura territorial de la consulta.***

*68. En razón de lo anterior, este Consejo General **se reserva expresamente cualquier pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica de delimitar la consulta a nivel municipal** cuando el acto proviene de una autoridad estatal y puede tener efectos en los ciudadanos de otros municipios, como los mismos peticionarios lo reconocen en su escrito de solicitud; **asunto que será objeto de análisis en la segunda etapa del procedimiento, correspondiente a la determinación de la trascendencia del acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Participación.** En esa etapa, el Consejo General podrá auxiliarse de instituciones académicas, órganos de gobierno, organizaciones no gubernamentales o instancias ciudadanizadas especializadas en la materia, **a fin de valorar si la propuesta territorial planteada es congruente con la naturaleza, alcance y posibles efectos del acto impugnado.***

69. Es por lo anterior que, tomando en cuenta la causa de pedir del promovente, en correlación con lo dispuesto en la Ley de Participación, en términos de la validación de elementos objetivos, se tiene como circunscripción territorial el municipio de Tijuana.”

De lo trasunto, se advierte que, contrario a lo alegado por el promovente, la autoridad responsable **no fue contradictoria al analizar el elemento territorial.**

En efecto, en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 el Consejo General **se reservó expresamente cualquier pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica de delimitar la consulta a nivel municipal** y estableció que sería objeto de análisis en la segunda etapa del procedimiento,

correspondiente a la determinación de la trascendencia del acto, y que se auxiliaría de instituciones académicas, de gobierno y organizaciones no gubernamentales a fin de valorar si la propuesta planteada por el promoventes del plebiscito es congruente con la naturaleza, alcance y posibles efectos del acto impugnado (declaración de la necesidad de la concesión).

Por lo que, para resolver la solicitud de plebiscito en la primera etapa del procedimiento del mecanismo de participación ciudadana, en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 para la verificación de requisitos legales, la autoridad responsable tomó preliminarmente como circunscripción territorial el municipio de Tijuana, sin detrimento de las precisiones que señaló en los párrafos sesenta y seis al sesenta y ocho antes citados; esto es, que sería objeto de análisis en diversa etapa del procedimiento el delimitarlo si la consulta era o no a nivel del municipal (Tijuana); de ahí lo **infundado** del agravio.

Por otra parte, en relación con el agravio relativo al elemento poblacional del acto controvertido en el cual señala que impacta a las ciudades de Tijuana, Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, pero que su causa de pedir fue clara que solamente impactaba al municipio de Tijuana, Baja California y sostiene que la declaratoria de necesidad emitida por la Gobernadora del Estado así lo precisa, por lo que los deja en estado de indefensión por solo argumentos formalistas y que no están sustentados con verdadera funcionalidad ni elementos científicos ni técnicos ni de ninguna índole, sino por la simple discrecionalidad; se consideran **infundados**.

A efecto de dar respuesta al presente agravio, es pertinente traer a colación las partes que interesan del acto denominado “Declaratoria de Necesidad de otorgar una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público, con la carga de construir, operar, mantener, administrar CARRIL CONFINADO CORREDOR TIJUANA-ROSARITO 2000 del km 0+000 al km 12+000, y realizar otras obras inherentes necesarias para el cumplimiento de los objetivos específicos de interés del Gobierno del Estado de Baja California.”, y se citan a continuación:

“[...]



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

OCTAVO. Que la Zona Metropolitana de Tijuana-Rosarito requiere fortalecer la creación y modernización de la infraestructura vial, el equipamiento urbano de espacios públicos, así como una eficiente movilidad y el ordenamiento territorial, que permitan contar con condiciones adecuadas para promover la competitividad y el desarrollo económico del Estado.

[...]

DÉCIMO SEGUNDO. Que tomando en cuenta lo expuesto, se hace patente la necesidad de contar con vialidades de calidad, eficientes y seguras que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Baja California y en especial de los tijuanaenses y que dinamizaría la economía del Estado, por lo que en el numeral 7.6 “Desarrollo urbano y regional” del citado Plan Estatal de Desarrollo, señala como un fin de la Administración Pública Estatal actual, el contribuir al desarrollo del Estado en beneficio de toda su población, garantizando el derecho humano a la movilidad, mediante la dotación de infraestructura y servicios de comunicación y transporte, mejorando la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ordenamiento del territorio, disponibilidad de suelo y propiedad regularizada, vivienda y equipamiento público que permitan la cohesión y conectividad de las ciudades y comunidades sostenibles.

[...]

DÉCIMO OCTAVO. Que derivado de lo expuesto, la construcción y operación del CARRIL CONFINADO CORREDOR TIJUANA-ROSARITO 2000 del km 0+000 al km 12+000, podría representar la posibilidad de mitigar la presión vial que afecta a esta importante vialidad la cual es una de las rutas más transitadas; con el objetivo de mejorar, fortalecer y modernizar el sistema de transporte vehicular de TIJUANA-ROSARITO, así como garantizar la movilidad de los usuarios que se trasladan desde Ensenada y Rosarito, incluyendo a las personas que se movilizan hacia los cruces fronterizos en la región binacional, además de promover el desarrollo de la región.

[...]

VIGÉSIMO. Que del estudio del proyecto se desprende que, la construcción y operación del mencionado CARRIL CONFINADO CORREDOR TIJUANA-ROSARITO 2000 del km 0+000 al km 12+000, traerá como beneficios una mejora sustancial en la movilidad vial de la ciudad de Tijuana, reduciendo los tiempos de traslado y la intercomunicación intermunicipal de la zona metropolitana entre Tecate, Tijuana, Rosarito y San Diego, ya que la falta de infraestructura vial alternativa impacta directamente a los ciudadanos, al trabajador, al estudiante, al transportista, al comerciante, que tiene que absorber los gastos y afectaciones que los largos tiempos de esperar en las horas pico generan. Como consecuencia indirecta de lo anterior, se mejorará el medio ambiente, al reducir el tiempo que los vehículos estarán operativos,

además de mejorar su velocidad de circulación, reduciendo la contaminación.

VIGÉSIMO PRIMERO. Que adicionalmente, la construcción del mencionado CARRIL CONFINADO CORREDOR TIJUANA-ROSARITO 2000 del km 0+000 al km 12+000 vialidad, se considera necesaria ya que se atenderá de manera eficiente el crecimiento comercial y laboral de zona metropolitana de Tijuana, y contribuirá a disminuir la emisión de contaminantes beneficiando en el ahorro del consumo de combustible al estar en vialidades menos congestionadas, impactando de manera significativa en la salud de los bajacalifornianos, además de mejorar el entorno e imagen urbana de la ciudad, optimizando además la movilidad del transporte público.

[...]

VIGÉSIMO TERCERO. Que, dadas las características del mencionado proyecto de vialidad, éste constituye una acción de urbanización de alcance estatal y un servicio urbano, con fundamento en los artículos 6 fracción XXII y 147 de la referida y Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, por lo que su ejecución y operación corresponde al Ejecutivo Estatal, ya sea directamente por la dependencia competente o mediante concesión.”

De lo anteriormente citado, se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) **El proyecto de la vialidad constituye una acción de urbanización de alcance estatal.**
- b) Beneficiará la intercomunicación intermunicipal de la zona metropolitana entre **Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito** y San Diego, del Estado de California.
- c) Es una importante vialidad la cual es una de las rutas más transitadas; con el objetivo de mejorar, fortalecer y modernizar el sistema de transporte vehicular de TIJUANA-ROSARITO, **así como garantizar la movilidad de los usuarios que se trasladan desde Ensenada y Rosarito, incluyendo a las personas que se movilizan hacia los cruces fronterizos en la región binacional, además de promover el desarrollo de la región.**
- d) Contribuye a mejorar la calidad de vida de **los habitantes de Baja California** y en especial de los tijuanenses.

Como se podrá apreciar, el proyecto de la vialidad como lo estableció el Consejo General, sí tendría impacto y beneficios para los habitantes de los municipios de Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana; de ahí



que resulten **infundados** los agravios en cuanto a que el proyecto de vialidad solamente impactaba al municipio de Tijuana, que así lo indicaba la Declaratoria de Necesidad emitida por la Gobernadora del Estado y, que los dejaron en estado de indefensión.

4.4.2 RI-93/2025

En el **agravio primero**, el promovente alega que la causal de improcedencia aplicada por la autoridad responsable prevista en el artículo 47, fracción I de la Ley de Participación, consistente en que el acto sometido a plebiscito no fue trascendente para la vida pública de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo IEEBC/CGE116/2025, que a su decir, está viciado de origen, toda vez que nunca se menciona cuál es el fundamento o norma jurídica del Reglamento de Concesiones, lo que viola los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución federal y diversos criterios jurisprudenciales de fundamentación y motivación.

Además, sostiene que las consideraciones por las cuales determinó la improcedencia del plebiscito solicitado, no son más que aseveraciones teóricas, subjetivas, que tienden a justificar actos ilegales del Ejecutivo Estatal, justificando actos empobrecedores de la comunidad de Tijuana y del Estado, al estar privatizando bienes públicos que en su momento fueron aportados por los tijuanaenses y bajacalifornianos y, se fundan en la supuesta intrascendencia del acto sometido a plebiscito denominado *declaratoria de necesidad*, el cual no estuvo debidamente fundado y motivado.

Los agravios son **inoperantes**, pues las alegaciones de que nunca se menciona cuál es el fundamento o norma jurídica del Reglamento de Concesiones, lo que viola los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución federal y diversos criterios jurisprudenciales de fundamentación y motivación, pende de lo previamente desestimado en el estudio de los agravios anteriores⁴⁰.

⁴⁰ Resulta aplicable la Jurisprudencia XVII.1o.C.T. J/4, de rubro: "**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS**". Consultable en el Seminario Judicial de la Federación en la liga electrónica: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178784>.

En el **agravio segundo**, el actor refiere que la improcedencia de la solicitud de plebiscito declarado por tratarse de un acto administrativo de realización obligatoria y que la autoridad demandada sostuvo no se estaba ante un acto que otorgue propiamente una concesión para la operación y explotación de la obra del carril confinado del Corredor Tijuana-Rosarito 2000, en razón de ser un acto de realización previa que condiciona la posibilidad de iniciar un proceso, en donde la declaración de necesidad es un requisito previo para el otorgamiento de la concesión, al depender de la Comisión de Concesiones, quien deberá realizar la viabilidad jurídica de la misma, lo cual considera un “galimatías de ideas que carece de patas y cabeza ya que no genera un efecto jurídico inmediato sino futuro de realización incierta”.

En apreciación del recurrente, las consideraciones de la autoridad responsable son vagas, inconsistentes, en razón de que no definen con precisión el acto administrativo de concesión.

Para ello, el actor expone cómo se crea y qué es un acto administrativo y refiere las características, elementos y principios que deben poseer.

Agrega que el acto administrativo de concesión no se trata de un proceso de actos y hechos aislados, sino que se encuentran ligados unos a otros y afirma que sí son de decisión popular, porque no se está ante ningún supuesto de emergencia y tiene una concepción de naturaleza pública.

Asimismo, sostiene que la “faramalla jurídica” de la autoridad responsable carece de sustento legal porque la declaratoria de necesidad es una etapa más del proceso de concesión que debe emitir la persona titular del Ejecutivo Estatal que debe tener congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027 y, nada se desprende del mismo. Al contrario, la Gobernadora se comprometió a realizar consultas públicas para superar divergencias y expectativas entre el Estado y la sociedad, por lo que ha traicionado todos sus principios políticos y estratégicos que enarbolo en el citado Plan de Desarrollo Político y Social y jamás se insertó como compromiso y política de gobierno el concesionar, privatizar el Bulevar 2000.

Por otra parte, menciona que el Consejo General deforma el derecho electoral y la participación ciudadana con el argumento simple que la



declaratoria de necesidad es un acto futuro e incierto, al efecto refiere que el Semanario Zeta en su edición digital del diecisiete de agosto, publicó las declaraciones del Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Territorial (SIDURT) Arturo Espinoza Jaramillo en la que declaró que el costo de la tarifa de peaje quedaría en \$53.00 pesos moneda nacional para automóviles y que dicha concesión fue adjudicada a la empresa HYCSA y a la constructora Calzada, por lo que ahora se convierte en un acto cierto y presente y dejó de tener las cualidades absurdas y etéreas que le imputaron los consejeros, instruidos por la titular del Poder Ejecutivo.

Devienen **inoperantes** los motivos de reproche, en los que la parte actora señala que las consideraciones de la autoridad responsable son vagas, inconsistentes, en razón de que no definen con precisión el acto administrativo de concesión y la declaratoria de necesidad es un acto futuro e incierto.

Lo anterior, pues como se expuso al dar respuesta al agravio primero del RI-92/2025, no fue materia de controversia en que el acto que fue objeto de estudio sobre la trascendencia o intrascendencia de la solicitud de que se pretendía someter a plebiscito **lo fue la Declaratoria de Necesidad emitida por la Gobernadora del Estado y no la construcción de la obra del corredor Tijuana-Rosarito 2000.**

Del mismo modo, la parte quejosa no controvierte de manera frontal las premisas torales que la autoridad responsable plasmó en el acto impugnado, con lo cual justificó la actualización de la causal de improcedencia contemplada en la fracción II, del artículo 47, de la Ley de Participación, en relación con el diverso numeral 18, fracción V, de la propia norma, en el sentido de que el acto respecto sobre el que versa **la solicitud del promovente no puede ser sujeto a plebiscito, al tratarse de un acto de realización obligatoria**, en términos de los reglamentos respectivos.

Principalmente, la autoridad responsable justificó que la Declaratoria de Necesidad es un acto de realización previo que condiciona la posibilidad de iniciar un proceso concesionario, tal como lo dispone el numeral 25 del Reglamento de Concesiones, y ello no implica la materialización formal de la concesión.

Asimismo, indicó que, en su caso, a la Comisión de Concesiones le corresponde analizar la viabilidad jurídica de concesión, y posteriormente emitir un *acuerdo de excepción*, para después abrir el procedimiento y convocar a sesión para analizar la propuesta, lo que se encuentra previsto en los artículos 24 y 27 del Reglamento de Concesiones.

Bajo tales premisas, la autoridad responsable concluyó en el acto impugnado que la Declaratoria de Necesidad es un paso previo y obligatorio con el fin de llevar a cabo el procedimiento respectivo a la concesión, lo que este Tribunal considera que puede deducirse de los pasos y procedimientos específicos que detalla el Reglamento de Concesiones.

De ahí que resulte **inoperante** el agravio segundo del actor en el sentido de que la autoridad responsable no define con precisión el acto administrativo de concesión, pues queda evidenciado que omite confrontar las premisas de la responsable que justifican la causal de improcedencia relativa a que no podrán someterse a plebiscito los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de los reglamentos respectivos, las cuales sustentó en el procedimiento que indica el Reglamento de Concesiones, y que fueron la base total del argumento consistente en que resultaba obligatoria al Declaratoria de Necesidad como un acto administrativo previo a iniciar el procedimiento de concesión respectivo.

Del mismo modo, este Tribunal estima que no resulta suficiente para revocar el acto impugnado que el inconforme argumente que la concesión no versa sobre un proceso de actos aislados, sino que se encuentran ligados con otros, pues omite desvirtuar las consideraciones de la autoridad responsable antes señaladas, mismas que encuentran su razón y fundamento en el Reglamento de Concesiones, siendo que el actor se limita a señalar definiciones relativas al *acto reglamentario*, *acto condición* y *elemento contractual*, y realiza conjeturas vagas e imprecisas que de forma alguna desvirtúan lo determinado por el Consejo General, ni demuestran que sus argumentos deben prevalecer sobre los establecidos por la autoridad responsable.



Por otro lado, en cuanto a la conjetura del inconforme relativa a que la autoridad responsable deforma el derecho electoral y la participación ciudadana con el argumento simple que la declaratoria de necesidad es un acto futuro e incierto, deviene **inoperante**, pues del mismo modo, omite confrontar los argumentos de la autoridad responsable que apoyan el sentido de aquella justificación.

Así, como se desprende del acto impugnado, el Consejo General indicó que el acto que se pretende someter a consulta no genera un efecto jurídico inmediato, sino futuro de realización incierta, ya que la mera Declaratoria de Necesidad no constituye un acto jurídico cuyos efectos sean definitivos, y tampoco genera derechos u obligaciones, porque se trata de un acción de realización obligatoria para activar el procedimiento concesionario, tal y como lo dispone el artículo 25 Reglamento de Concesiones.

Lo que en estima de este Tribunal guarda congruencia con lo detallado por la responsable en el acuerdo controvertido, pues como se mencionó anteriormente, ello constituye un acto previo al procedimiento de concesión, dado que la Comisión de Concesiones, conforme al artículo 27, fracción III, del Reglamento citado en el párrafo precedente, es quien posteriormente emite un dictamen de justificación de la concesión, **en caso de que la determine procedente**, de ahí la justificación de la responsable en cuanto a que el acto a consulta genera un efecto futuro de realización incierta, pues la mera emisión de la Declaratoria no materializa en automático la concesión del carril confinado, sino su posterior procedencia o no, una vez iniciado el procedimiento respectivo ante la Comisión de Concesiones. Cuestiones que el inconforme no combate de manera frontal y que son parte del sustento de la resolución impugnada.

De ahí que, como se adelantó, la parte quejosa no combate la totalidad de las consideraciones y fundamentos torales del fallo reclamado, por lo que al no haberse controvertido y, por ende, no demostrarse su ilegalidad, éstos continúan rigiendo el sentido de la resolución combatida y, resultan **inoperantes** sus motivos de disenso⁴¹, en las partes considerativas del agravio segundo en estudio.

⁴¹ Cobra aplicación al caso, por analogía, el criterio jurisprudencial IV.3o.A. J/4, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA**

En cuanto a las argumentaciones que realiza respecto de que la declaratoria de necesidad en el proceso de concesión debe tener congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027, y que el Semanario Zeta en su edición digital del diecisiete de agosto, publicó las declaraciones del Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Territorial (SIDURT) Arturo Espinoza Jaramillo en la que declaró que el costo de la tarifa de peaje quedaría en \$53.00 pesos moneda nacional para automóviles y que dicha concesión fue adjudicada a la empresa HYCSA y a la constructora Calzada, devienen **inoperantes**.

Dichos señalamientos son hechos que no fueron objeto de análisis durante el estudio de procedencia o improcedencia de la solicitud de plebiscito y, por tanto, son introducidos en la demanda como novedosos razón por la que no pueden ser examinados en este momento al revisar si el Acuerdo Impugnado fue apegado a derecho o no, pues el Consejo General no tuvo conocimiento de ellos al momento de emitir el acto controvertido, de ahí el calificativo apuntado⁴².

En el **agravio tercero**, el recurrente manifiesta que se violenta el principio de firmeza que debe tener todo acto o resolución y que no fue combatido en tiempo y forma, a través de recurso que sirva para modificar el sentido del mismo.

En ese sentido, afirma que la autoridad responsable en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 estableció como perímetro territorial del plebiscito la ciudad de Tijuana; sin embargo, en el acto controvertido resulta falso que se haya reservado para una etapa posterior a fin de identificar el territorio preciso que sería base del mecanismo de participación ciudadana.

El agravio es **inoperante**, toda vez que el promovente parte de una premisa equivocada al sostener que en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 se estableció como perímetro territorial del plebiscito exclusivamente la

SENTENCIA COMBATIDA"; registro digital: 178786; Novena Época; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Abril de 2005, página 1138.

⁴² Al respecto sirve como criterio orientador la jurisprudencia 1a./J. 150/2005, emitida por la Primera Sala de la SCJN, de rubro "**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.**".



ciudad de Tijuana; pues, como se analizó previamente (**agravio tercero del RI-92/2025**), el Consejo General **se reservó expresamente cualquier pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica de delimitar la consulta a nivel municipal (Tijuana) y estableció que sería objeto de análisis en diversa etapa del procedimiento.**

Ahora, en el acto controvertido como se podrá apreciar, el proyecto de la vialidad como lo estableció el Consejo General, sí tenía impacto y beneficios para los habitantes de los municipios de Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana.

Además, el promovente no controvierte de manera frontal todas las consideraciones por las cuales determinó que resultaba improcedente la solicitud de plebiscito al no reunir el 0.5 % de las firmas de los electores de la Lista Nominal en la totalidad de los cuatro municipios (Ensenada, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito) en donde tendría incidencia el acto sujeto a plebiscito, de conformidad con el artículo 47, fracción IV, de la Ley de Participación, particularmente los municipios de Ensenada y Tecate, tal y como se aprecia en la tabla que se muestra a continuación:

Tabla 1. Revisión del porcentaje de firmas que respaldan la solicitud.

Firmas de la Ciudadanía					
Municipio	Lista Nominal	Firmas Requeridas	Firmas Otorgadas	Porcentaje	Cumple
Ensenada	371,308	1857	388	0.10	No
Tecate	101,084	506	123	0.12	No
Tijuana	1,696,149	8481	11,123	0.65	SI
Playas de Rosarito	127,485	638	1,496	1.17	SI

Fuente: Elaboración propia.

De ahí que la calificativa del agravio.

Al haber resultado **infundados** e **inoperantes** los agravios hechos valer por el promovente, lo conducente es **confirmar** los actos controvertidos, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **desecha** el recurso de inconformidad **RI-94/2025**, conforme a lo razonado en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **confirman**, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos controvertidos.

TERCERO. **Agréguese** copia certificada de los puntos resolutivos a los expedientes acumulados.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **unanimidad** de votos de las Magistraturas que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

RUBRICAS.

“LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CERTIFICA QUE EL PRESENTE AUTO ES LA REPRODUCCIÓN FIEL Y EXACTA DEL QUE SE ENCUENTRA EN EL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE.”