

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA¹**

EXPEDIENTE: SG-JDC-577/2025

PARTE ACTORA: JUAN JOSÉ
OROZCO RODRÍGUEZ²

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA³

PARTE TERCERA INTERESADA:
GOBERNADORA DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADA PONENTE: IRINA
GRACIELA CERVANTES BRAVO

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** CÉSAR ULISES SANTANA
BRACAMONTES⁴

Guadalajara, Jalisco, a trece de noviembre de dos mil veinticinco.⁵

El Pleno de esta Sala Regional Guadalajara, en sesión pública de esta fecha determina **confirmar** la resolución dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California en los recursos de inconformidad RI-92/2025, RI-93/2025 y RI-94/2025 ACUMULADOS que confirmó los acuerdos IEEBC/CGE116/2025 e IEEBC/CGE/117/2025, emitidos por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral⁶, mediante los cuales, en cada caso, se determinó como intrascendente para la vida pública e improcedente la solicitud de plebiscito presentada por la ahora parte actora, en contra de la declaratoria de necesidad de otorgar una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público, en particular, del corredor Tijuana – Rosarito.

¹ En adelante Juicio de la ciudadanía.

² Parte actora, promovente, justiciable.

³ Tribunal local, Tribunal responsable, autoridad responsable.

⁴ Con la colaboración de Patricia Macías Hernández

⁵ Todas las fechas corresponden al año 2025, salvo disposición en contrario.

⁶ En lo sucesivo Consejo General.

Palabras clave: *Plebiscito, declaratoria de necesidad, concesión, opiniones técnicas.*

ANTECEDENTES

De los hechos narrados por la parte actora en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente.

1. Publicación de declaratoria de necesidad. El diecisiete de enero, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, un escrito a través del cual la Gobernadora del Estado emitió 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.

2. Solicitud de Plebiscito. El veintiséis de marzo, el hoy actor, bajo el carácter de representante común, presentó ante el Instituto Electoral, una solicitud de plebiscito.

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

4. Solicitud de opinión técnica. El dieciocho de julio, la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica⁷ del Consejo General 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 fueran consideradas en la elaboración del estudio de trascendencia.

⁷ En adelante Comisión de Participación.

5. Resolución del Consejo General. El Consejo General emitió el ocho de agosto, los Acuerdos IEEBC/CGE116/2025 e IEEBC/CGE/117/2025, mediante los cuales, en cada caso declaró intrascendente e improcedente la solicitud de plebiscito referida.

6. Recursos de Inconformidad RI-92/2025, RI-93/2025 Y RI-94/2025. El veinte de agosto, el recurrente y un partido político presentaron recursos de inconformidad en contra de los acuerdos antes señalados.

7. Resolución del local. El diecisiete de octubre la autoridad responsable emitió sentencia donde determina confirmar los acuerdos recurridos.

8. Juicio de la ciudadanía federal SG-JDC-577/2025. Presentación, recepción y turno. En desacuerdo con la determinación anterior, el veintitrés de octubre la parte actora promovió juicio de la ciudadanía ante el Tribunal local, recibidas las constancias, por acuerdo de la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional determinó registrar el expediente con la clave **SG-JDC-577/2025**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Irina Graciela Cervantes Bravo para su sustanciación.

9. Sustanciación. En su oportunidad, mediante diversos acuerdos se radicó el juicio, se admitió la demanda y, finalmente, se declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸ ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano a fin de impugnar la resolución del Tribunal de Justicia

⁸ En lo sucesivo, órgano jurisdiccional, Tribunal, Sala Regional.

Electoral del Estado de Baja California, mediante la cual determinó confirmar los acuerdos IEEBC/CGE116/2025 e IEEBC/CGE/117/2025, emitidos por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, relacionados con una solicitud de plebiscito, supuesto y estado, donde esta Sala ejerce jurisdicción y competencia.

Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (Constitución): Artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** (Ley Orgánica): artículos 1, fracción II, 251, 252, 253, fracción IV, inciso c), 260, párrafo primero y 263, párrafo primero, fracción IV.
- **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (Ley de Medios): Artículos, 3, 79, párrafo primero; 80, párrafo primero, y 83 párrafo primero, inciso b).
- **Acuerdo INE/CG130/2023**. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.⁹
- **Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.
- **Acuerdo General 2/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, que regula las

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de marzo de 2023.

sesiones de las Salas del Tribunal y el uso de herramientas digitales.

SEGUNDA. Parte tercera interesada. Federico Guillermo López Lugo presentó escrito mediante el cual pretende comparecer como parte tercera interesada de este juicio, ostentándose como Subconsejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en nombre y representación de la Gobernadora de dicha Entidad Federativa Marina del Pilar Avila Olmeda.

Dicho escrito cumple con los requisitos de forma porque se hace constar el nombre y firma de quien promueve.

Asimismo, se reconoce la personería de Federico Guillermo López Lugo quien comparece en representante de Marina del Pilar Avila Olmeda, por así acreditarlo con la copia certificada del nombramiento de Subconsejero Jurídico adscrito a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Baja California, así como habérselo reconocido la responsable a través de diverso subconsejero jurídico mediante acuerdo de diecisiete de octubre.

Además, en el escrito se observan las razones en que funda su pretensión incompatible con la de la parte actora, dado que la persona que representa es quien emitió la Declaratoria de Necesidad; por ende, también se considera que tiene legitimación e interés jurídico, ya que su pretensión es que subsista la determinación de la resolución impugnada.

Por otra parte, se considera que el escrito es oportuno porque la publicitación de la demanda inició a las diecinueve horas del veintitrés de octubre, por lo que feneció a las diecinueve horas del veintiocho siguiente, siendo que el escrito se presentó dentro de ese plazo, es decir, a las dieciocho horas con cuarenta y ocho minutos del veintiocho de octubre pasado.

Por tanto, se considera que el escrito cumple con los requisitos establecidos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

TERCERA. Causa de improcedencia. La parte tercera interesada refiere que la demanda del presente juicio es improcedente debido a que los motivos de queja expuestos por la parte actora son inoperantes al no combatir de manera frontal y directa las consideraciones que sustentan el acto recurrido, haber consentido la determinación del Consejo General respecto de la reserva de delimitar la consulta a nivel municipal, así como por considerar frívolo el medio de impugnación al no sustentarse en argumentos factico y jurídico.

Esta Sala Regional considera que dichas manifestaciones deben **desestimarse** como causa de improcedencia, toda vez que dichas cuestiones corresponden al estudio de fondo del asunto.

Sirve de apoyo la razón esencial de la jurisprudencia 135/2001 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**¹⁰

CUARTA. Procedencia. De las actuaciones se desprende que se encuentran satisfechas las exigencias para la procedencia del presente juicio, contempladas en la Ley de Medios, como a continuación se demuestra.

a) Forma. Se tiene por satisfecho el requisito de forma, toda vez que en el escrito de demanda consta el nombre de la parte actora y su firma autógrafa, fue presentado ante la autoridad responsable, se identifica la resolución impugnada, se exponen los hechos y agravios que a decir de la parte actora le causan perjuicio, así como en su caso, los preceptos legales presuntamente violados.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, página 5, así como en el enlace de internet <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/187973>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JDC-577/2025

b) Oportunidad. Se cumple este requisito, toda vez que la sentencia le fue notificada a la parte actora el diecisiete de octubre¹¹ y la demanda la presentó el veintitrés de octubre,¹² lo cual evidencia que la presentó dentro del plazo de cuatro días que exige el artículo 8 –en relación con el 7, párrafo 1– de la Ley de Medios, sin contar los días dieciocho y diecinueve de octubre por tratarse de sábado y domingo, al no estar vinculado el presente asunto a algún proceso electoral que se desarrolle en la entidad.

c) Legitimación e interés jurídico. La parte actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio, en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso b) y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que es un ciudadano que presentó el recurso primigenio, calidad que le reconoce la autoridad responsable en el informe circunstanciado que obra en el expediente, acorde con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley de Medios.

En lo tocante al interés jurídico, cuenta con el requisito de mérito para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que, controvierte una resolución que, a su juicio, es adversa a sus intereses.

d) Definitividad y firmeza. Se estiman satisfechos los requisitos de procedencia en cuestión, toda vez que, en la legislación electoral del Estado de Baja California, no se contempla medio de defensa ordinario alguno por el que se pueda modificar o revocar la determinación controvertida.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación que se resuelve, y que, en la especie, no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o de sobreseimiento previstas en la Ley de Medios, lo conducente es

¹¹ Foja 0295 del cuaderno accesorio 1 del expediente.

¹² Foja 4 del expediente principal.

estudiar los motivos de reproche expresados por la parte actora en el escrito de demanda.

QUINTA. Estudio de fondo.

A. Agravios.

De la lectura del escrito de demanda se advierte que la parte actora formula los siguientes motivos de reproche:

1. Análisis de las opiniones técnicas. La parte actora alega que la responsable violenta los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al no valorar, ni tomar en consideración las opiniones técnicas de instituciones como el Colegio de Frontera Norte (COLEF), la Universidad Autónoma de Baja California y el Consejo Coordinador Empresarial de Tijuana (CCE Tijuana), que demostraban la trascendencia del acto y a su consideración son pruebas periciales.

Señala que dichas opiniones debieron ser valoradas dado que el Consejo General no es una autoridad experta en la materia que se pretende someter a plebiscito, por lo que al omitirse dicho estudio se trasgredió el derecho a un recurso efectivo y se inhibe la participación ciudadana.

2. Circunscripción territorial. La parte actora refiere que la responsable vulneró los principios de certeza y legalidad con la validación del dictamen mediante el cual se estableció como circunscripción territorial del plebiscito los municipios de Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate, lo cual es contrario al Programa del Desarrollo Urbano del Corredor Tijuana-Rosarito 2000 del año 2001, en el cual se excluyó a Ensenada, mismo que desde su óptica es obligatorio al estar publicado en el Periódico Oficial del Estado, de acuerdo al artículo 83 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.

Además, se queja de que la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica, excedió el plazo para el establecimiento de la circunscripción territorial en que se pretende realizar el plebiscito y que contrario a la opinión del órgano administrativo, la obra sólo tiene impacto de acuerdo al decreto de creación del Corredor 2000 -que es ley obligatoria por su publicación en el Periódico Oficial del Estado- en Tecate, Tijuana y Rosarito, por lo que para su modificación se debe emitir un nuevo acuerdo regional sobre la vialidad.

3. Firmeza. Asimismo, alega la violación al principio de firmeza, al revocar el Consejo General sus propias determinaciones, pues refiere una variación en la circunscripción territorial de influencia de la obra, establecida en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025, que correspondía al municipio de Tijuana, el cual ya había causado ejecutoria.

4. Agravio novedoso. La parte promovente considera indebido se haya calificado como novedoso el agravio respecto de la congruencia de la Declaratoria de Necesidad con el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027, al ser el segundo obligatorio para todas las autoridades, incluido el tribunal local y el Consejo General según el citado artículo 83 de la Ley de Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues expresa que esa disposición normativa establece que cualquier publicación de ordenanzas urbanísticas en el Periódico Oficial del Estado constituye un hecho notorio que las autoridades no pueden desconocer, por lo que el agravio no es novedoso, pues el hecho de que no haya formado parte del estudio de procedencia o improcedencia de la solicitud de plebiscito demuestra que el estudio no fue integral sino parcial, favoreciendo al Gobierno del Estado.

5. Actos futuros e inciertos. Arguye que la Declaratoria de Necesidad ya no es un acto futuro e incierto, sino cierto y presente, basado en la declaración del Secretario de Infraestructura (SIDURT) respecto del costo de la tarifa de peaje y la concesión adjudicada a las empresas HYCSA y Calzada.

Además, indica la omisión del Tribunal de estudiar el Programa Regional de Desarrollo Urbano de 2001, que precisaba que el proyecto Corredor 2000 era **autofinanciable** a través de la comercialización de terrenos y no por cuotas de peaje, lo que es crucial para la viabilidad de la obra y la trascendencia del Plebiscito.

B. Método.

Por cuestión de método, una vez sintetizados los agravios se les dará respuesta, lo cual podrá ser de manera conjunta o separada, sin que ello genere perjuicio a los derechos de la parte actora, porque lo relevante es que se contesten en su totalidad.

Lo anterior es conforme a la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**¹³

C. Respuesta.

El motivo de reproche **1** es **inoperante**, al no controvertir de manera frontal las consideraciones que sustentaron la resolución del tribunal¹⁴, como se narra a continuación.

La parte actora no refuta el que la responsable haya determinado que el Consejo General no tomó en cuenta las opiniones técnicas indicadas, al advertir que las consideraciones que vertieron el Colegio de Frontera Norte (COLEF), la Universidad Autónoma de Baja California y el Consejo Coordinador Empresarial de Tijuana (CCE Tijuana) estaban encaminadas a calificar el grado de importancia

¹³ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como en el enlace <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/4-2000>.

¹⁴ Lo anterior, tiene apoyo en la jurisprudencia de la SCJN con número de registro 159947, instancia primera sala, tesis 1ª./J.19/2012, décima época, con rubro **AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.** Consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/159947>

respecto de la obra que, en su caso, pudiera realizarse; y no de la Declaratoria de Necesidad en sí.

Así como, que el tribunal local estableció que dicho órgano administrativo electoral refirió que, del total de las opiniones recibidas, utilizó la información necesaria para sustentar su resolución, y que las mismas eran sólo un apoyo para la Comisión de Participación durante la elaboración del estudio respectivo, pero no eran vinculantes ni sujetaba la emisión del acuerdo de trascendencia a la regla de la mayoría, sino que dependía de la valoración realizada en última instancia por el Consejo General.

De ahí la inoperancia del agravio, pues la parte actora se centra en referir que al no ser el Consejo General un órgano especializado en la materia que se pretende someter a plebiscito debió tomar en cuenta las opiniones técnicas.

Por lo que hace a los motivos disenso **2 y 3**, también son **inoperantes** como se explica a continuación.

Es importante precisar que, respecto a la circunscripción territorial, la responsable señaló que el Consejo General en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 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 etapa de determinación de la trascendencia del acto.

Por lo que, en dicho acuerdo, para la verificación de los requisitos legales de la solicitud de plebiscito, tomó preliminarmente como circunscripción territorial el municipio de Tijuana -como le señaló la parte actora en su escrito de solicitud de plebiscito-, sin perjuicio del análisis que se llevara a cabo en la etapa posterior.

Lo **inoperante** del agravio **2** deviene porque la parte actora no controvierte las consideraciones que sustentan la resolución y sólo

realiza manifestaciones genéricas como que la circunscripción territorial establecida por la responsable primigenia debía ser acorde al Programa de Desarrollo Urbano, el cual era obligatorio por estar publicado en el Periódico Oficial del Estado.

En tanto que, el motivo de queja **3** relacionado con la violación al principio de firmeza es **inoperante** al ser una reiteración de los argumentos expuestos ante el tribunal local.

Lo anterior, porque la parte actora esencialmente manifestó ante la responsable, que el Consejo General en el acuerdo IEEBC/CGE112/2025 determinó que la circunscripción territorial fue exclusivamente respecto de la ciudad de Tijuana, lo que a su decir causó ejecutoria para todos los efectos legales y no podía desconocerse a través del acuerdo de intrascendencia¹⁵; sin que se controviertan las consideraciones sobre el análisis de ese elemento en la etapa de la valoración de la trascendencia del acto materia de solicitud de plebiscito.

En cuanto al agravio **4**, se califica como **ineficaz**, pues aun cuando le pudiera asistir la razón al promovente, como lo señaló el Consejo General, la Declaración de Necesidad es un requisito previo a un subsecuente acto administrativo, y que en sí mismo no genera efectos jurídicos actuales, sino futuros y de realización incierta, al ser una declaración de motivos que sólo tiene efectos jurídicos en primer lugar para la administración pública, además de que no materializa la concesión, ya que ello depende de la posterior valoración y dictamen que emita la Comisión de Concesiones respecto de su viabilidad o no.

Por lo que estamos ante un acto preparatorio que no puede ser susceptible de plebiscito.

Finalmente, el agravio **5**, deviene **inoperante** al ser una reiteración del vertido ante la instancia local y no combatir los argumentos que

¹⁵ Acuerdo IEEBC/CGE116/2025.

sustenta la resolución, como lo es que la responsable coincidió con el Consejo General, al considerar que la simple declaratoria no actualizaba el acto de la concesión, sino que ésta se materializaría, de ser el caso, en el momento en que la Comisión de Concesiones la considerara viable después de seguir el procedimiento correspondiente.

Aunado a lo anterior, por lo que hace a la improcedencia la parte actora no controvierte las consideraciones de la responsable respecto de que el Consejo General estableció que la Declaratoria de Necesidad no podía ser objeto de plebiscito, al tratarse de un acto de realización obligatoria al ser indispensable, como una condición impuesta por el Reglamento de Concesiones, para poder iniciar las actividades del procedimiento concesionario; asimismo no se desvirtúa la insuficiencia en la presentación de las firmas de al menos el 0.5% de los electores de la Lista Nominal correspondiente a los municipios de Ensenada, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

Así las cosas, al resultar **inoperantes e ineficaz** los agravios esgrimidos por la parte actora, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; en términos de ley. En su caso, devuélvanse las constancias atinentes previa copia digitalizada que se deje en su lugar en un dispositivo de almacenamiento de datos y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada Presidenta Rebeca Barrera Amador, la Magistrada Irina Graciela Cervantes Bravo y el Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera, integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos Mayra Fabiola Bojórquez González, quien certifica la votación obtenida, así como da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.



QR Sentencias



QR Sesión Pública

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto, así como el transitorio segundo, del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral; y el artículo cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2/2023, que regula las sesiones de las Salas del Tribunal y el uso de herramientas digitales.