



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**RECURSO DE INCONFORMIDAD:**  
RI-33/2018 Y RI-39/2018 ACUMULADO

**RECURRENTES:**  
"BC TENEDORA INMOBILIARIA",  
SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD  
LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE Y  
JESÚS FILIBERTO RUBIO ROSAS,  
REPRESENTANTE COMÚN DE  
SOLICITANTES DE UN PLEBISCITO  
ESTATAL

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

**TERCERO INTERESADO:**  
NINGUNO

**MAGISTRADO PONENTE:**  
JAIME VARGAS FLORES

**SECRETARIAS DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
SELOMITH GUERRERO REYNOSO  
CECILIA RAZO VELASQUEZ

**Mexicali, Baja California, a dieciséis de enero de dos mil diecinueve.**

**SENTENCIA** que: **a) revoca** el Dictamen uno relativo a la verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, respecto de la solicitud de Plebiscito, aprobada por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho<sup>1</sup>, con clave IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018, y **b) Sobresee** el recurso de inconformidad en contra de los Puntos de Acuerdo de diecinueve de octubre y quince de noviembre, impugnados en el expediente MI-39/2018, por los motivos y consideraciones que se exponen en la presente sentencia.

#### **GLOSARIO**

**Consejo General responsable:** o Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California

---

<sup>1</sup> Las fechas que se citan en esta sentencia corresponden al año dos mil dieciocho, salvo mención expresa en contrario.

<b>Constitución federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
<b>Comisión:</b>	Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Dictamen uno:</b>	Dictamen uno relativo a la verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, respecto de la solicitud de Plebiscito identificada con clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018
<b>Instituto Electoral:</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Ley de Participación:</b>	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO

**1.1. Solicitud de plebiscito.** El once de octubre, Jesús Filiberto Rubio Rosas con el carácter de representante común de un grupo de ciudadanos residentes en el Estado, presentó ante el Instituto Electoral, solicitud de plebiscito a efecto de someter a consulta la autorización de Manifestación de Impacto Ambiental para realizar las obras y actividades relativas a la construcción y operación de una Planta Cervecera en la entidad, representada por “BC TENEDORA INMOBILIARIA”, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable; solicitud que se registró bajo la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018.<sup>2</sup>

**1.2. Acuerdos sobre ampliación de plazos.** El diecinueve de octubre, mediante el Punto de Acuerdo identificado con clave

---

<sup>2</sup> Obrante de la foja 151 a la 188 de autos del expediente RI-33/2018.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

IEEBC-CG-PA07-2018<sup>3</sup>, el Consejo General determinó ampliar el plazo de quince días, previsto en el artículo 17 de la Ley de Participación; plazo que a su vez, fue ampliado por acuerdo del quince de noviembre<sup>4</sup>.

**1.3. Dictamen uno.** El treinta de noviembre, el Consejo General aprobó el Dictamen uno<sup>5</sup> por considerar satisfechos los requisitos legales para la presentación de la solicitud de plebiscito, y en el resolutivo tercero de éste, otorgó al Titular del Poder Ejecutivo del Estado un plazo hasta el dieciocho de enero de dos mil diecinueve, para manifestar sus consideraciones.

**1.4. Primera impugnación.** El cuatro de diciembre, el representante común de los solicitantes del Plebiscito Estatal, presentó Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, a fin de impugnar los acuerdos de ampliación de plazo antes referidos, así como el Dictamen uno, respectivamente; juicio que se remitió a Sala Superior.

**1.5. Segunda impugnación.** El cinco de diciembre, el representante legal de "BC TENEDORA INMOBILIARIA", Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, interpuso recurso de inconformidad en contra del Dictamen uno.

**1.6. Radicación y turno del RI-33/2018.** Mediante acuerdo de nueve de diciembre, se radicó por este Tribunal el medio de impugnación referido en el punto anterior asignándole la clave de identificación RI-33/2018, turnándose a la ponencia del magistrado citado al rubro.

**1.7. Reencauzamiento y turno del MI-39/2018.** El catorce de diciembre, Sala Superior remitió a Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las constancias del juicio ciudadano referido en el antecedente **1.4**, mismo que se registró con la clave SG-JDC-4270/2018 resolviendo, ésta última, reencauzar el presente juicio al Tribunal para su conocimiento y resolución respectiva; recibidas las constancias, mediante acuerdo de veintiuno de diciembre, este Tribunal le asignó la clave de identificación MI-39/2018, turnándolo al magistrado citado al rubro.

<sup>3</sup> Obrante de la foja 122 a 129 del expediente RI-39/2018.

<sup>4</sup> Obrante de la foja 131 a 140 del expediente RI-39/2018.

<sup>5</sup> Obrante de la foja 99 a la 121 del expediente RI-33/2018.

- 1.8. Acuerdos.** El doce y veintiséis de diciembre, el Magistrado instructor, dictó acuerdos de recepción de expedientes, haciendo del conocimiento a las partes que los asuntos no se encuentran vinculados con el proceso electoral local 2018-2019, que dio inicio el nueve de septiembre del presente año, por lo que el cómputo de los plazos respectivos se hará tomando en consideración los días hábiles, con excepción de los sábados y domingos y los inhábiles en términos de ley.
- 1.9. Vista.** El cuatro de enero de dos mil diecinueve, se ordenó dar vista al actor con las documentales remitidas por el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, a fin que se manifestara con relación a la audiencia programada para el catorce subsiguiente, misma que fue desahogada por escrito recibido el diez de enero del año en curso, acordándose lo anterior el once de enero posterior; escrito en el que reiteró, en esencia, los agravios hechos valer en su escrito de demanda.
- 1.10. Autos de admisión.** Mediante acuerdos de diez y once de enero, se admitieron los medios de impugnación, respectivamente, así como las pruebas aportadas por las partes en términos de Ley; desahogándose en el expediente MI-39/2018, la prueba de inspección ofrecida por el Consejo General, en la fecha señalada para tales efectos, y al no haber más diligencias por desahogar, se declaró cerrada la instrucción en ambos expedientes, por lo que, se procede a elaborar el correspondiente proyecto de resolución.

## **2. COMPETENCIA Y REENCUZAMIENTO**

El Tribunal es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en los artículos 5, Apartado E, y 68 de la Constitución local; 2, fracción I, inciso d), de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California; 3, 67, 68 y 69 de la Ley de Participación; dado que se interpone en contra de actos dictados por la autoridad 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.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Atento a lo anterior, procede reencauzar el medio de impugnación identificado como **MI-39/2018**, a recurso de inconformidad, por lo que se deberá realizar la anotación correspondiente en el libro de gobierno.

### **3. ACUMULACIÓN**

Este Tribunal considera que los recursos de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018 deben acumularse, a fin de ser resueltos en una misma sentencia, al estar intrínsecamente vinculados, por lo que se decreta la acumulación del expediente RI-39/2018 al expediente RI-33/2018 por ser éste primero en el orden consecutivo, lo anterior de conformidad con los artículos 301 de la Ley Electoral y 51 del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional electoral; en consecuencia, se ordena agregar copia certificada de esta resolución al expediente acumulado.

### **4. IMPROCEDENCIA DE LOS PUNTOS DE ACUERDO DE AMPLIACIÓN DE PLAZO, CONTROVERTIDOS EN EL EXPEDIENTE RI-39/2018**

La autoridad responsable, señala en su informe circunstanciado que en términos del artículo 299, fracciones V y VI de la Ley Electoral, las ampliaciones del plazo previsto en el artículo 17 de la Ley de Participación son actos consentidos y consumados de modo irreparable, ya que fueron aprobadas en las sesiones extraordinarias de diecinueve de octubre y quince de noviembre, respectivamente, sin que la actora hubiese interpuesto medio de impugnación alguno a efecto de combatir dichos actos.

Para este Tribunal, se considera actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 299, y además, la señalada en su fracción III, por lo siguiente:

En términos del numeral 295 de la Ley Electoral, los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugna.

En el caso concreto, los acuerdos de ampliación de plazo se aprobaron por el Consejo General el diecinueve de octubre y quince de noviembre, respectivamente, y fueron notificados al actor, el primero de ellos el veintitrés de octubre, y el segundo el dieciséis de noviembre, según se hace constar en los oficios IEEBC/CGE/2134/2018 e IEEBC/CGE/2423/2018, respectivamente<sup>6</sup>; documentales que obran en copia certificada, y a los que se concede valor probatorio pleno en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

Atento a lo anterior, se advierte que a partir de las referidas notificaciones, el actor tuvo conocimiento de la ampliación de plazos adoptada por el Consejo General, y por ende, que al día siguiente comenzó a computarse el plazo para su impugnación, en términos del artículo 294 de la Ley Electoral.

En esa tesitura, si el actor tuvo conocimiento de los acuerdos de ampliación del plazo que controvierte, el veintitrés de octubre y el dieciséis de noviembre, el plazo para controvertirlos corrió, en el caso del primero, del veinticuatro al treinta del mismo mes, y en el segundo supuesto, del veinte al veintiséis de noviembre, considerando que durante el cómputo se presentaron días inhábiles.

Así las cosas, los plazos fenecieron el treinta de octubre y veintiséis de noviembre, respectivamente, en tanto la demanda que nos ocupa fue presentada hasta el cuatro de diciembre, como se advierte del sello de recibido del Instituto Electoral, por lo que la impugnación respecto de dichos actos resulta extemporánea.

En consecuencia, si bien se actualiza una causal de improcedencia, lo cierto es que debe sobreseerse el medio de impugnación por lo que hace a los puntos de acuerdo de ampliación de plazo a que se refiere el actor en su demanda, toda vez que dicho recurso fue admitido mediante acuerdo de diez de enero de dos mil diecinueve; en esa tesitura, se impide la continuación del recurso o que pueda resolverse la cuestión de fondo planteada respecto a dichos acuerdos.

---

<sup>6</sup> Obrantes a fojas 130 y 141 respectivamente, de autos del expediente RI-39/2018.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Por otra parte, se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en la Ley Electoral, tratándose de las inconformidades enderezadas en contra del resolutivo tercero del Dictamen uno, por lo que se procederá entrar a su estudio de fondo, en el apartado correspondiente.

##### **5. PROCEDENCIA EN EL EXPEDIENTE RI-33/2018**

La autoridad responsable hace valer la causal de improcedencia prevista en el numeral 299, fracción II, de la Ley Electoral, con relación a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley de Participación, al considerar que el recurrente carece de legitimación e interés jurídico al no ser el solicitante del plebiscito o, inclusive, la autoridad que dictó el acto que se pretende someter a consulta; por tanto, solicita el desechamiento del recurso intentado.

Este Tribunal considera que debe **desestimarse** la causal de improcedencia invocada, como se explica a continuación.

La Ley de Participación en su artículo 67, señala 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.

En ese sentido, el artículo 68 de la Ley de Participación dispone que podrán interponer el recurso de inconformidad aquellos que tengan interés jurídico, señalando que tienen interés jurídico quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito o del referéndum, siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado el proceso de consulta de donde emanó el acto o resolución que se impugna.

Así mismo, el numeral 69 concluye, que los actos o resoluciones del Instituto o del Consejo General dictados con motivo del plebiscito o del referéndum podrán ser impugnados ante el Tribunal.

Señalado lo anterior, resulta pertinente precisar los conceptos de **legitimación**, e **interés jurídico**, a efecto de analizar los preceptos invocados.

La **legitimación** consiste en la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta, dicho de otra manera, es la facultad de poder actuar como parte en el proceso, pues constituye la idoneidad para actuar en el mismo inferida de la posición que guarda la persona frente al litigio.

Es de señalarse que existen dos clases de legitimación: la legitimación *ad causam*, que se identifica con la vinculación de quien invoca un derecho sustantivo que la ley establece en su favor, y que hace valer mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho es violado o desconocido, y la legitimación *ad processum*, que es la capacidad de actuar en juicio por quien tiene el derecho sustantivo invocado, como por su legítimo representante.

Así, la legitimación implica ser el titular de un derecho sustantivo legalmente previsto, y que en su caso, éste a su vez, conlleva el derecho derivado de aquél, para estar en aptitud de actuar en juicio, ante su desconocimiento o violación.

En tanto que el **interés jurídico** implica una condición de procedencia de la acción, toda vez que se traduce en la disposición de ánimo hacia determinada cosa por el provecho, por la utilidad, o por la satisfacción que esa cosa puede reportar al accionante o excepcionante, o simplemente por el perjuicio o daño que se trata de evitar o reparar; de manera que faltará el interés siempre que, aun cuando se obtuviese sentencia favorable, no se obtenga un beneficio o no se evite un perjuicio.<sup>7</sup>

Es decir, únicamente está en condiciones de instaurar un procedimiento, quien afirma la existencia de una lesión a su esfera de derechos y promueve el medio de impugnación idóneo para ser restituido en el goce de ese derecho.

---

<sup>7</sup> Como se precisa en la Tesis IV.2º.T.69 de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro: **PERSONALIDAD, PERSONERÍA, LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO, DISTINCIÓN**. Todas las citas de tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte son consultables en la página web <https://sjf.scjn.gob.mx>.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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. Lo anterior, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente 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 violado.

Si se satisface lo citado, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Este criterio lo ha sostenido la Sala Superior en la Jurisprudencia 07/2002,<sup>8</sup> de rubro: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SUS SURTIMIENTO.**

Ahora bien, la autoridad responsable afirma que de acuerdo con el artículo 68 de la Ley de Participación, el inconforme carece de legitimación e interés jurídico al no tener la calidad de solicitante del plebiscito, porque del precepto en cita, se colige que solo aquellos ciudadanos que instan el proceso de consulta respectivo tienen interés jurídico para interponer el recurso de inconformidad a través del representante común que hayan designado.

De tal forma que, si quien suscribe el recurso de inconformidad no es el solicitante del plebiscito, es claro que está imposibilitado para promoverlo, al no estar dentro de las hipótesis previstas en la normativa.

Lo anterior, puesto que de la literalidad del artículo 68 de la Ley de Participación, sólo los sujetos que promueven la consulta podrán interponer el recurso de inconformidad, y no así quien invoque un interés jurídico o afectación a sus derechos tenga la posibilidad de combatir el acto o resolución mediante el medio de impugnación en comento.

---

<sup>8</sup> Todas las citas de tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en la página web <http://portal.te.gob.mx>.

En el caso particular, la actora reclama la probable vulneración de un derecho fundamental -derecho de audiencia-, el cual requiere de tutela incluso de manera extensiva, en aras de salvaguardar la justicia, colocándose el interés de la persona en el centro de la función jurisdiccional, cuando de derechos fundamentales se trate.

En ese sentido, resulta imperativo garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, siendo uno de los más importantes de la persona, reconocidos tanto en la Constitución federal como en los instrumentos internacionales, tan es así que los artículos 17<sup>9</sup> de la Constitución federal y 8<sup>10</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el derecho a un efectivo acceso a la justicia: el derecho a ser oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, establecido con anterioridad por la ley; lo que encuentra consonancia con el numeral 25<sup>11</sup> de la citada Convención, que establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces y tribunales competentes, para ampararla contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención.

Siendo el derecho a los recursos de base constitucional, porque encuentra su fundamento en los derechos a la tutela judicial efectiva y a la administración de justicia, que si bien corresponde su configuración legal al legislador ordinario, dicha facultad no es omnímoda, pues no puede crear obstáculos irrazonables o

---

<sup>9</sup> “Artículo 17. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

<sup>10</sup> “Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>11</sup> “Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

desproporcionados que impidan a los afectados por un acto procesal, acceder de inmediato.

Ello supone, que el legislador debe configurar el acceso a los recursos mediante una ley que establezca los términos, formas y modos de tramitarlos; pero está impedido para establecer límites a ese derecho, ya que sólo puede hacerlo en forma restrictiva.

Por su parte, los jueces y tribunales tienen el deber de aplicar e interpretar las disposiciones legales que regulan la tramitación de los recursos, en la forma más favorable a su admisión, evitando introducir o hacer interpretaciones estrictas de las disposiciones legales que impidan el acceso a los medios de defensa legal.

Sustenta lo anterior, la Tesis: I.7o.C.66 de la Suprema Corte, publicada con el rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA INTERPOSICIÓN DE LO RECURSOS.**

Por tanto, este Tribunal en su calidad de autoridad jurisdiccional electoral, y en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el derecho humano de acceso a un juicio o recurso apto, que tienda a favorecer una tutela judicial efectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º y 17 de la Constitución federal.

Al efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución federal, establece el principio relativo a las normas de derechos humanos las cuales deben interpretarse de conformidad con la propia Ley fundamental y con los tratados internacionales de la materia, buscando en todo tiempo la protección más amplia en favor de las personas.

Bajo ese contexto, los criterios de interpretación de los derechos fundamentales y la importancia que gozan los operadores jurídicos, es válido y procedente interpretar extensivamente una disposición que regula un derecho fundamental como lo es el acceso a la justicia

para atribuir a su texto, no su significado literal más inmediato, sino uno diverso, directamente relacionado con el principio fundamental de acceso a la jurisdicción.

Atendiendo a lo anterior, se debe considerar que el derecho a comparecer a través del recurso de inconformidad como lo refiere el artículo 68 de la Ley de Participación no puede entenderse restringido únicamente para aquellos sujetos autores del procedimiento plebiscitario, sino aquel sujeto de derecho que cumpliendo con los requisitos legalmente previstos para dicho medio de impugnación, se sienta menoscabado de un derecho sustantivo previsto a su favor, o derivado de un interés jurídico.

Sostener lo contrario, entrañaría una restricción injustificada del derecho de acceso a la jurisdicción que tiene todo ciudadano, para reclamar los actos que considera afectan su esfera de derechos, con detrimento a la garantía de tutela judicial efectiva amparada en el artículo 17 constitucional.

Máxime que la actora en su escrito de demanda alega la violación al derecho de audiencia,<sup>12</sup> al sentirse afectada por la emisión del acto impugnado por ser la tenedora del derecho que conlleva el acto que se pretende someter a consulta, sin que previamente se le haya llamado al procedimiento plebiscitario, a efecto de realizar las manifestaciones consideradas pertinentes.

En ese contexto, aun cuando la normativa en comento enuncia de manera taxativa a quienes corresponde un interés jurídico, y que de una interpretación gramatical se infiera la imposibilidad de otorgar legitimación para impugnar un acto o resolución emanado del procedimiento de plebiscito por no ubicarse dentro de la hipótesis prevista para su procedencia, lo cierto es, que ello no es obstáculo para que este Tribunal, en aras de garantizar el derecho de acceso a la justicia en términos de los artículos 1º y 17 constitucionales conceda en favor de la actora el recurso previsto en el artículo 68 de la Ley de Participación. Más aun, tomando en consideración que el artículo 69 de la normativa en comento no restringe interés jurídico para impugnar esas resoluciones.

---

<sup>12</sup> Como se desprende de la foja 56 a la 64 de autos del expediente RI-33/2018.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Por lo que a juicio de este Tribunal, no se actualiza la causal de improcedencia invocada, siendo inconcuso que el recurrente tiene legitimación e tiene interés jurídico para interponer la demanda, independientemente que en el examen de fondo de la cuestión planteada, le asista o no la razón.

No pasa desapercibido, que en el expediente **SUP-JDC-982/2015**, Sala Superior resolvió que solo tendrán interés jurídico para la presentación del recurso de inconformidad, los solicitantes del plebiscito; sin embargo, debe subrayarse que en el caso que nos ocupa, el recurso se interpuso por un particular, que sostiene una afectación en su esfera de derechos, con motivo del acto que se pretende someter a plebiscito, de ahí que se le reconozca un interés jurídico para la interposición del presente medio de impugnación.

Por cuanto hace a lo manifestado por la responsable, en el sentido que el acto impugnado de ninguna manera le causa perjuicio real al recurrente, toda vez que la determinación que reclama no implica la procedencia del plebiscito, dado que se acordará dentro de quince días posteriores al plazo otorgado a la autoridad que dictó el acto que se pretende consultar, previo estudio de la Comisión, en consideración de este órgano jurisdiccional, **no resulta atendible** lo invocado por la autoridad responsable, en virtud que no procede sobreseer un recurso con base en argumentos que entrañen la valoración relativa al fondo de la cuestión planteada.

Esto es así, porque la causal de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto debe desestimarse, pues actuar en sentido contrario implicaría prejuzgar sobre la cuestión medular materia de la controversia, incurriendo en el vicio de petición de principio, que consiste en dar por sentado previamente lo que en realidad constituye punto de debate.

Lo anterior, en observancia a la jurisprudencia 135/2001 de la Suprema Corte, de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA**

**EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

## **6. ESTUDIO DE FONDO**

Resueltas las causales de improcedencia hechas valer, resulta procedente entrar al estudio de fondo de lo planteado por los recurrentes, en los términos siguientes.

### **6.1 Planteamiento del caso**

La identificación de los agravios y la lectura integral de los escritos de demanda, se hacen a la luz de la **Jurisprudencia 04/99** emitida por 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**, que impone a los órganos resolutores de los medios de impugnación en materia electoral, el deber de interpretar los escritos de demanda, con el objeto de determinar con precisión la verdadera intención de quienes promueven.

- **Expediente RI-39/2018**

**Agravio:** Del escrito de demanda, se advierte que Jesús Filiberto Rubio Rosas, representante común de los ciudadanos solicitantes del plebiscito, se duele del resolutive tercero del Dictamen uno, en que se otorga al titular del Poder Ejecutivo del Estado, un plazo “injustificadamente” amplio a fin que manifieste lo que a su derecho convenga, lo que es un riesgo para que el Instituto Electoral, cuente con el tiempo suficiente y pueda realizar los actos preparatorios en la organización y celebración del plebiscito solicitado, en virtud de la cercanía del día de la jornada electoral.

Esto, porque “sin justificación ni motivación alguna y de manera discrecional” se establece un plazo en demasía extenso para que manifieste lo que a su derecho convenga, ya que se dio al Ejecutivo del Estado hasta el dieciocho de enero de dos mil diecinueve para esos efectos.



En ese orden de ideas, corresponde dilucidar si debe revocarse el resolutivo tercero del Dictamen uno, o si por el contrario, se encuentra ajustado a Derecho.

- **Expediente RI-33/2018**

Los agravios hechos valer por “BC TENEDORA INMOBILIARIA” consisten, en esencia en lo siguiente:

**Agravio primero:** Que el acto impugnado transgrede en perjuicio del recurrente el derecho de audiencia y debido proceso consagrados en los artículos 14, primer párrafo, y 17, primero y segundo párrafo de la Constitución federal; 5, Apartado C, primer párrafo de la Constitución local; 2, párrafo segundo de la Ley de Participación, así como 419, 420, y 425 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California (sic), en virtud que, la responsable omitió notificarle el inicio del procedimiento donde ostenta un derecho incompatible con la pretensión de los ciudadanos solicitantes del plebiscito, a efecto de acudir a formular una defensa, aportar pruebas y alegar lo que a su interés convenga.

Pues se afecta la esfera jurídica, derechos, propiedades, posesiones e intereses de la actora, al consistir el acto que se pretende someter a plebiscito en la resolución contenida en el oficio SPA-MXL-1129/2016 cuya autorización fue emitida a su favor para realizar las obras de construcción y operación de una planta cervecera, concedida en respuesta de la Manifestación de Impacto Ambiental presentada por ésta.

Por lo que al no respetar su derecho de audiencia y debido proceso se dejó en completo estado de indefensión, al no estar en posibilidad de acudir al procedimiento y manifestar lo que a su derecho convenga sobre aquellas cuestiones que el Instituto Electoral deberá considerar para determinar la procedencia de la solicitud de plebiscito.

**Agravio segundo:** La responsable realizó una indebida valoración sobre la solicitud de plebiscito, así como de la verificación de sus

requisitos previstos en el numeral 16 de la Ley de Participación, como expone a continuación:

- a) La Comisión omitió advertir el motivo de improcedencia contenido en el artículo 18 fracción V, de la Ley de Participación, que dispone la imposibilidad de someter a plebiscito los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y reglamentos, toda vez que la autorización de manifestación de impacto ambiental cumplió con los requisitos para su expedición, y por consiguiente, la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado estaba obligada a autorizar de acuerdo a su competencia; constituyendo por tal motivo, un acto de realización obligatoria para la administración pública.
- b) El acto impugnado resulta ilegal, porque el informe que contiene la verificación de apoyo ciudadano de la solicitud de plebiscito a la base de datos del padrón electoral y en la lista nominal de electorales, no es consultable a través de la página electrónica del Instituto, por lo que se desconoce la veracidad de los datos asentados, impidiendo a la actora participar en el procedimiento, creando incertidumbre jurídica al no tener certeza que la persona titular de cada registro sea quien realmente dio su apoyo a la petición, impidiendo comprobar los requisitos contenidos en el artículo 16 de la Ley de Participación.
- c) La Comisión debió considerar que se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 47, fracción I, del referido ordenamiento, que señala como causa de improcedencia para la solicitud de plebiscito, cuando el acto o norma no sean de trascendencia para la vida pública, alegando que el acto impugnado debió concluir que de la petición de plebiscito no se advertían razonamientos políticos, jurídicos, económicos, y/o sociales, que comprobasen los hechos, como pruebas suficientes para acreditar la trascendencia para la vida pública del Estado.
- d) La Comisión omitió considerar que de conformidad con el artículo 47, fracción I, de la Ley de Participación, al contar con tres propuestas para la obtención del agua que empleará para el funcionamiento de la planta cervecera, se eligió a una de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ellas, ésta es, la conexión al suministro de agua potable de la ciudad de Mexicali, Baja California, por lo que bajo ninguna circunstancia se agotará el recurso en el Estado.

- e) La Comisión debió considerar que se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 47, fracción II, del referido ordenamiento, que señala como causa de improcedencia para la consulta, cuando el acto o norma no sean objeto de plebiscito, ello en relación con el artículo 18 del mismo ordenamiento legal, al tratarse de un acto de realización obligatoria con motivo de la verificación de diversos requisitos<sup>13</sup>.

Es importante precisar, que mediante escrito de diez de enero de dos mil diecinueve, presentado ante este Tribunal el actor, en esencia, reiteró los agravios hechos valer en su escrito de demanda, del que se advierte su pretensión a continuar la substanciación del presente recurso, no obstante haber sido citado por el Consejo General al desahogo de una audiencia, a celebrarse dentro del procedimiento de plebiscito.

Como se advierte, la **pretensión** del recurrente radica en que se revoque el acto impugnado para efecto que previo a la emisión de éste, le sea notificada a la actora la solicitud de plebiscito, a efecto de comparecer al procedimiento, alegando lo que convenga a sus intereses.

Siendo la **causa de pedir** la violación a su derecho de audiencia en el procedimiento plebiscitario y la indebida verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación.

## 6.2 Método de estudio

Señalados los agravios expuestos por los actores, en principio se procederá a analizar respecto a la impugnación al resolutivo tercero del Dictamen uno, posteriormente, lo relativo a la violación del

---

<sup>13</sup> La identificación de los agravios y la lectura integral de los escritos de demanda, se hacen a la luz de la Jurisprudencia 04/99 emitida por 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.**

derecho de audiencia, y la falta de verificación de los registros ciudadanos, conjuntamente; expuestos como agravios primero y segundo inciso b), respectivamente, que se hacen valer en el expediente RI-33/2018; previo a ello, se precisa el marco normativo aplicable al caso.

### 6.3 Marco Normativo

- **Consideraciones del Plebiscito local**

En términos de los artículos 5 APARTADO C y 8, fracción IV, inciso b) de la Constitución local, los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la Consulta Popular, el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Ciudadana, siendo derecho de los habitantes del Estado, en su calidad de ciudadanos, participar en esos procesos de participación ciudadana.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Participación Ciudadana, el plebiscito tiene por objeto consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo en actos del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, que se consideren trascendentes en la vida pública del Estado y municipio de que se trate, respectivamente; así como en actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de éstos.

Podrán solicitar el plebiscito, en términos del artículo 14 de este ordenamiento: **a)** El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; **b)** El Gobernador; **c)** Los Ayuntamientos y **d)** Los ciudadanos vecinos en el Estado que representen cuando menos el cero punto cinco por ciento (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 éstos.

La Ley de referencia, en su artículo 15 establece que es el Instituto Electoral, a través del Consejo General, el órgano responsable de la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

organización y desarrollo del proceso de plebiscito, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución local.<sup>14</sup>

Asimismo, es la autoridad competente para efectuar la calificación de procedencia, el cómputo de los resultados, los efectos del plebiscito y ordenar, en su caso, los actos que sean necesarios de acuerdo a esta Ley.

El artículo 16 de este ordenamiento, precisa que la solicitud de plebiscito se presentará ante el Consejo General, y deberá contener: el acto que se pretende someter a plebiscito; la exposición de los motivos por qué se considera trascendente para la vida pública;<sup>15</sup> los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito y la propuesta de pregunta a consultar; la determinación de la circunscripción territorial donde se realizará el plebiscito, y cuando sea presentada por ciudadanos, deberá contener los datos de cada solicitante.<sup>16</sup>

Seguido, el numeral 17 establece un plazo no mayor de quince días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, para que el Consejo General determine si se satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo anterior, **haciéndolo del conocimiento de los solicitantes y a la autoridad de quien emana el acto.**

Relacionado con lo anterior, el artículo 45 de la Ley de Participación Ciudadana, prevé que después de decretar que la solicitud de plebiscito cumple con los requisitos legales, el Consejo General **notificará a la autoridad de la que emana el acto o la norma objeto del proceso respectivo.** La notificación contendrá, por lo menos:

- a) La mención del acto que se pretenda someter a plebiscito, o de la norma o normas objeto de referéndum;
- b) La exposición de motivos contenida en la solicitud del promovente, y

<sup>14</sup> A excepción del plebiscito a que se refiere el artículo 27 fracción XXVI de la misma Constitución local.

<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 44 de este ordenamiento legal, será el Consejo General, previo estudio elaborado por la Comisión quien determinará si es trascendente para la vida pública del Estado, debidamente fundado y motivado.

<sup>16</sup> Nombre completo, número de registro de elector, clave de la credencial para votar, firma de cada uno de los solicitantes y la designación de un representante común, entre otros.

- c) **El plazo**, contado a partir del día siguiente de la notificación, que se le otorga para hacer llegar sus consideraciones ante el Instituto Electoral.

Las consideraciones que debe hacer llegar la autoridad, serán todas aquellas que justifiquen el acto de que se trate, así como los motivos por los cuales la ciudadanía debe votar a favor del acto<sup>17</sup>.

Conforme al artículo 44 de este ordenamiento, será el Consejo General, previo estudio elaborado por la Comisión, quien determinará si el acto es trascendente para la vida pública del Estado, debidamente fundado y motivado.

En lo que interesa, el artículo 48 precisa que será dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad, que el Consejo General deberá emitir el acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito o del referéndum, según se trate, señalando el acuerdo que se emita declarando procedente el proceso de plebiscito, y ordenará a la autoridad que suspenda el acto y sus efectos hasta en tanto se conozcan oficialmente los resultados de dicha consulta.

Conforme con lo anterior, la Ley de Participación prescribe un procedimiento que consta en tres momentos para establecer la procedencia o improcedencia de la solicitud de plebiscito, siendo estos: a) La validación de los requisitos objetivos de la solicitud de plebiscito; b) Determinar si la solicitud cumple con el elemento subjetivo, consistente en la trascendencia del acto, y c) Acordar la procedencia o improcedencia de la solicitud.

#### **6.4 El Consejo General no justificó el plazo otorgado al Ejecutivo del Estado**

Asiste razón al recurrente cuando señala que la responsable “sin justificación ni motivación alguna y de manera discrecional”

---

<sup>17</sup> Artículo 46 de la Ley de Participación Ciudadana.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

estableció un plazo en demasía extenso para que el Ejecutivo del Estado manifieste lo que a su derecho convenga, como se analiza.

El artículo 16 de la Constitución federal, exige que las autoridades funden y motiven sus actos, exigencia que queda satisfecha desde el punto de vista formal cuando se expresan las normas legales aplicables, así como los razonamientos tendientes a adecuar el caso concreto a esa hipótesis normativa.

Esto es, la fundamentación de las resoluciones estriba en expresar el o los preceptos legales aplicables al caso y, la motivación en señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. Para una debida fundamentación y motivación es necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en los supuestos de la norma invocada como base y sustento del modo de proceder de la autoridad.

En el caso concreto, no se satisface la exigencia constitucional señalada, por lo siguiente:

Como se observó en el marco normativo, la Ley de Participación no establece el plazo que se otorgará a la autoridad para hacer llegar al Instituto Electoral sus consideraciones respecto del acto objeto del proceso de plebiscito, por lo que corresponderá al Consejo General determinar dicho plazo, mediante un acto debidamente fundado y motivado; lo que en la especie no aconteció, como se advierte del Considerando VII del Dictamen uno, y del Punto Resolutivo Tercero, apartados que versan sobre el plazo de referencia, cuya parte que interesa se transcribe:

**VII.** Que de acuerdo con lo expuesto en el considerando VI del presente dictamen, la solicitud del plebiscito cumple con los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación Ciudadana.

En esa tesitura, es necesario notificar al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a efecto de que haga llegar a este Instituto Electoral las consideraciones por las que justifique el acto que se pretende a someter a plebiscito, así como los motivos por los que considere que la ciudadanía debería votar a favor de este, acorde lo previsto en los artículos 17 y 46 de la Ley de Participación Ciudadana.

A efecto de lo anterior, el artículo 45 de la Ley de Participación Ciudadanía prevé que, la notificación señalada en el párrafo anterior deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. La mención del acto que se pretenda someter al plebiscito, o de la norma o normas objeto de referéndum.
- II. La exposición de motivos contenida en la solicitud del promovente, y
- III. El plazo, contado a partir del día siguiente de la notificación, que se le otorga para hacer llegar sus consideraciones ante el Instituto.

De lo anterior, es posible advertir que el legislador no prevé el plazo que debe concederse a la autoridad emisora del acto que se pretende someter a plebiscito, a fin de que emita las consideraciones respectivas, si no que otorga libertad de decisión al Instituto Electoral, por lo que, en aras de brindar certeza a los promoventes, es oportuno determinar que el plazo que deberá otorgarse al Poder Ejecutivo del Estado será hasta el **18 de enero de 2019**, en caso de no manifestarse se considera precluido su derecho.

**TERCERO.** Se instruye al Secretario del Consejo General notifique, por oficio, el presente dictamen al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en los términos de los artículos 45 y 46 de la Ley de Participación Ciudadana, otorgándole hasta el 18 de enero de 2019 para que manifieste lo que a su derecho convenga.

En efecto, de la transcripción atinente, se evidencia que el Consejo General no fundó ni motivo el por qué determinó que el Ejecutivo tiene hasta el dieciocho de enero de dos mil diecinueve para emitir sus consideraciones o, en palabras del recurrente “sin justificación ni motivación alguna” fijó tal plazo que resulta “en demasía extenso”.

Se afirma lo anterior, pues no basta que la responsable haya señalado que ante la falta de previsión “tiene libertad de decisión” y por tanto determine que “el plazo que deberá otorgarse al Poder Ejecutivo del Estado será hasta el **18 de enero de 2019**”, sin señalar los motivos ni fundamentos que lo llevaron a tal decisión.

Ahora bien, y atendiendo a que los actos o resoluciones deben ser consideradas como una unidad y, en ese tenor, para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida **fundamentación y motivación**, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción, y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta, se subraya que revisado el Dictamen uno en su integridad, si bien, en el antecedente “18” del mismo, la responsable



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

refiere que en la sesión de dictaminación de la Comisión, de veintinueve de noviembre, se expusieron los puntos más relevantes del proyecto de dictamen, entre ellos lo relativo al plazo que nos ocupa, es de precisarse, que de dichos antecedentes no se desprende el fundamento ni el motivo de la decisión de otorgar dicho plazo, lo que corrobora el agravio en estudio<sup>18</sup>.

No pasa desapercibido, que en el informe circunstanciado la responsable refiere a las causas y motivos del porqué de la determinación de establecer el plazo hasta el “18 de enero de 2019” para que el Ejecutivo del Estado emita sus consideraciones, sin embargo, dado que las mismas no se encuentran plasmadas en el acto impugnado, ello no subsana la omisión en que incurrió.

Sobre las consideraciones expuestas, y ante la falta de la previsión legislativa que nos ocupa, se estima que ciertamente corresponde al Consejo General fijar el plazo para que el Ejecutivo del Estado emita las consideraciones a que se refieren los artículos 45 y 46 de la Ley de Participación, pero mediante un acto debidamente fundado y motivado; asimismo, se advierte que atendiendo a las previsiones que regulan el desahogo del procedimiento de plebiscito, dicho plazo deberá ser razonable.

Por tanto, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 15, tercer párrafo; 17; 48, primer párrafo, y 65, inciso b), de la Ley de Participación<sup>19</sup>, se desprende que el plazo otorgado al

---

<sup>18</sup> Orienta lo anterior, la Jurisprudencia 5/2002, emitida por Sala Superior, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES.**

<sup>19</sup> **Artículo 15.-** ...A fin de contar con mayores elementos de juicio al momento de calificar la procedencia, el Consejo General informará al Congreso del Estado de las solicitudes que haya recibido, dentro de las veinticuatro horas siguientes: De considerarlo necesario el Congreso del Estado podrá emitir opinión en un plazo no mayor de **diez días hábiles**.

**Artículo 17.-** En un plazo no mayor de **quince días hábiles** siguientes a la recepción de la solicitud, el Consejo General determinará si se satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo anterior, haciéndolo del conocimiento de los solicitantes y de la autoridad de quien emana el acto.

**Artículo 48.-** Dentro del término de **quince días hábiles** contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad, el Consejo General deberá emitir el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito o del referéndum, según se trate.

**Artículo 65.-** Transcurrido el plazo de impugnación o, en su caso, haya causado ejecutoria la resolución del Tribunal, el Consejo General notificará: b) Tratándose de plebiscito, a la autoridad de la que emanó el acto, para que en el supuesto del artículo 22, en un plazo no mayor de **quince días hábiles** siguientes a la notificación, lo deje sin efecto o lo revoque.

Ejecutivo estatal, que comprende desde la fecha en que le fue notificado el Dictamen uno hasta el dieciocho de enero, esto es **(32)** días hábiles, resulta excesivo si se considera que durante el proceso plebiscitario, el margen de los plazos varía entre los **diez y quince días**, como se advierte de los artículos señalados.

En esa tesitura, resulta **fundado** el agravio en estudio, habida cuenta que la responsable no fundamentó ni motivó el plazo otorgado al Ejecutivo del Estado, y como lo refiere el actor, él mismo resulta excesivo.

#### **6.5 Violación al derecho de audiencia y a la posibilidad de verificar el registro de los ciudadanos solicitantes, en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores**

El artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución federal prevé el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho de audiencia, al establecer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

A su vez, el artículo 16, párrafo primero, del propio cuerpo normativo, establece el principio de legalidad, al disponer que nadie pueda ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

En ese sentido, el derecho de audiencia, consiste, entre otros aspectos, en la oportunidad de los sujetos vinculados a un proceso jurisdiccional, o procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, de estar en posibilidad de preparar una adecuada defensa,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

previa al dictado de la resolución o sentencia que afecte sus derechos y obligaciones.

De tal manera, que el aludido derecho no sólo constituye una formalidad en cualquier procedimiento que pueda culminar con la afectación a un derecho, sino que en su aspecto medular, implica la obligación de la autoridad en garantizar de manera real y efectiva el derecho de cualquier persona a defenderse antes de que se emita el acto que afectare su esfera jurídica.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte, ha interpretado en la jurisprudencia P./J. 47/95 de rubro: **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**, que el derecho de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, imponiendo a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas; por lo que de no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Así también, el derecho de audiencia se ha reconocido en el ámbito convencional a través de la aprobación de diversos tratados suscritos por el estado Mexicano, entre otros, contenido en el artículo 8, párrafo 1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos;<sup>20</sup> artículo 14, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>21</sup> y artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>21</sup> Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas

En el caso concreto, alega el actor que se transgrede en su perjuicio el derecho de audiencia y debido proceso, en virtud que la responsable omitió notificarle el inicio del procedimiento donde ostenta un derecho incompatible con la pretensión de los ciudadanos solicitantes del plebiscito, a efecto de acudir a formular una defensa, aportar pruebas y alegar lo que convenga.

Lo anterior, porque se afecta su esfera jurídica de derechos, al consistir la determinación que se pretende someter a consulta - resolución contenida en el oficio SPA-MXL-1129/2016- un acto a favor de la actora para realizar las obras de construcción y operación de una planta cervecera, y además porque se le impidió participar en el procedimiento de verificación de los solicitantes en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.

Los agravios en cuestión, se consideran **fundados** y suficientes para revocar el acto impugnado, atento a las siguientes razones:

Como se precisó con anterioridad, la Ley de Participación prescribe en su artículo 15 un procedimiento plebiscitario, instruido por un órgano responsable -Consejo General-, encargado de la organización, desarrollo, calificación, cómputo y efectos del proceso.

En ese sentido, de acuerdo con los artículos 14 y 16 Constitucionales, en los procedimientos seguidos en forma de juicio, es imperativo para las autoridades llamar al procedimiento a aquel que se considere con un derecho que pudiera ser afectado y que habrá de decidirse durante el proceso.

Sin embargo, en el procedimiento plebiscitario no se garantiza el derecho de audiencia o el llamado a juicio a quien con el resultado

---

garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...

<sup>22</sup> Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

“Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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.

Dicho de otra manera, dada la naturaleza y trascendencia de los efectos del plebiscito, resulta imprescindible que durante el procedimiento sea oído a quien pudiera impactar el resultado de la consulta, en el caso particular, por tener un interés en que subsista el acto objeto de plebiscito.

En ese sentido, resulta indiscutible que los efectos del acto que se pretende someter a consulta pueden trastocar la esfera de derechos de un particular, sin que previamente se le haya llamado al procedimiento plebiscitario, para estar en aptitud de realizar las manifestaciones que considere pertinentes, especialmente si de las constancias que obran en autos se advierte que la actora es la beneficiaria del acto que se quiere someter a plebiscito, esto es, el oficio SPA-MXL-1129/2016 emitido a su favor para realizar las obras de construcción y operación de una planta cervecera, documental que forma parte del legajo de copia certificada remitida por la autoridad responsable, la cual tiene valor probatorio pleno en término de los artículos 312, fracción III y 323, primer párrafo, de la Ley Electoral.

Así, considerando que el derecho de audiencia implica la obligación de la autoridad en garantizar de manera real y efectiva el derecho de cualquier persona a defenderse antes de que se emita el acto que afectare sus derechos e intereses, incluso tratándose de sujetos que no se encuentren vinculados a la jurisdicción electoral, pues de lo contrario se propiciaría que particulares, teniendo interés legítimo en una causa, pudieran ser privados de determinados derechos que habrán de decidirse en el proceso, es que resulta procedente darle la oportunidad de defensa al actor.

Es orientador la Tesis XXIX/2003 de la Sala Superior, con el rubro: **TERCEROS INTERESADOS. PUEDE SER TAMBIÉN QUIEN EN PRINCIPIO NO SE ENCUENTRE VINCULADO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.**

En relatadas circunstancias, para este Tribunal resulta imperioso observar lo dispuesto en el artículo 1º constitucional que garantiza que las personas gozarán de todos los derechos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse, ni suspenderse sino en los casos y bajo las condiciones que la norma fundamental establece.

Asimismo, impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**, estableciendo además, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y los tratados internacionales de la materia, **favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas.**

En ese sentido, se puntualiza que la interpretación **pro persona**, integra un **principio de interpretación de las normas, donde en consonancia con el orden constitucional y con el resto de los principios interpretativos previstos en las leyes, debe otorgarse sentido y alcance a las disposiciones constitucionales y legales con el mayor grado de protección a los derechos humanos.**

Por su parte, el **principio de progresividad** aludido implica que en la aplicación e interpretación de las normas vinculadas al ejercicio de los derechos humanos, no se generen retrocesos mediante la imposición de limitaciones o restricciones que ya habían superado con antelación y, por el contrario, se tienda a la maximización del derecho.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte, ha establecido que el principio en comento ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

De este principio derivan exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas como a sus aplicadores. Las primeras, están encaminadas a la ampliación en el alcance y tutela de los derechos humanos; las segundas, imponen una prohibición de regresividad, entendida como la no limitación, restricción, eliminación o desconocimiento del alcance y tutela lograda previamente.

Así se aprecia de la jurisprudencia 85/2017 de la Suprema Corte de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**, en la que se señala que el principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos hasta lograr su plena efectividad, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales.

En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar -no regresividad- y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual -deber positivo de progresar-.

Bajo los principios aludidos, la función de este Tribunal se debe orientar a lograr el pleno ejercicio y protección de los derechos de los ciudadanos que se encuentran dentro del catálogo de derechos humanos.

Esa función implica reconocer que, aun cuando el ejercicio de esos derechos es objeto de limitaciones dentro de los ordenamientos legales, ello no significa que éstas deban constituir obstáculos insalvables o carentes de funcionalidad dentro del sistema democrático. Por el contrario, al resolver las controversias jurídicas

se debe privilegiar el núcleo esencial del derecho constitucionalmente reconocido.

Por esas razones, la aplicación del principio *pro persona* lleva 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 deben subsistir en su perjuicio.

De igual forma, adoptar una medida que no repare con la mayor eficacia el derecho involucrado, implicaría la inobservancia al principio de progresividad desde su dimensión positiva, en relación con las medidas reparadoras o compensatorias que el Estado está obligado a implementar frente a la violación a los derechos humanos.

No debe pasar desapercibido que conforme al artículo 37 de la Ley Electoral, el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, quien para el desempeño de sus atribuciones, funcionará en pleno o en comisiones, las cuales de acuerdo con los numerales 1 y 8, del artículo 25, del Reglamento Interior del Instituto Electoral, podrán celebrar audiencias para conocer de las partes involucradas o quienes tengan interés jurídico en el asunto, las opiniones, y las pruebas pertinentes; luego entonces, ese sentido al emitir su dictamen la Comisión debió considerar el llamamiento al procedimiento de la actora, a efecto de que compareciera a los trabajos respectivos.

Así las cosas, resulta inconcuso la violación al derecho de audiencia a la que fue objeto la actora para comparecer al procedimiento plebiscitario.

Sentado lo anterior, ante una violación de derechos humanos la reparación ideal es la entera restitución a la víctima, la cual consiste en restablecer la situación antes de la vulneración; sin embargo, ante la limitada posibilidad que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias.<sup>23</sup>

Consecuentemente, si la vulneración al derecho de audiencia y a la participación en el procedimiento de verificación de los registros ciudadanos generó una afectación al actor para estar en posibilidad de hacer manifestaciones previo al inicio del procedimiento de verificación de requisitos formales del plebiscito, resulta **fundado** el agravio en estudio, y por ende, justo restablecer el daño causado permitiéndole **acceder a toda la información que en su oportunidad el Instituto debió poner a su alcance, acudir a las sesiones, trabajos, reuniones de comisión, asimismo, en atención a lo solicitado por el actor, deberá otorgarse el derecho a verificar los registros de los ciudadanos que respaldan la solicitud de plebiscito en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores del Estado de Baja California**, pues sólo de esta forma se respetará el debido proceso legal a efecto de otorgar al justiciable la seguridad y certeza jurídica con antelación al acto o resolución que le afectare.

En las condiciones narradas, para este Tribunal los agravios relativos a la falta de fundamentación y motivación del plazo señalado al Ejecutivo del Estado para emitir sus consideraciones, la violación al derecho de audiencia y la omisión a participar en el procedimiento de verificación de los registros ciudadanos resultan **fundados**, y por ende, suficientes para revocar el Dictamen uno; por lo que es innecesario el análisis de los restantes motivos de disenso, toda vez que el estudio de las restricciones y las causales de improcedencia establecidas en los artículos 18 y 47 de la Ley de Participación, así como la trascendencia del acto, a que se refiere el recurrente en su agravio segundo, serán materia de pronunciamiento en las etapas subsecuentes.

Con base en la tutela judicial efectiva reconocida en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, deberá la autoridad

<sup>23</sup> Como se define en la tesis 1a. CCXLII/2015 de Tribunales Colegiados de Circuito con el rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO.**

responsable garantizar la eficacia al cumplimiento de la presente resolución mediante los mecanismos necesarios para ejecutar las decisiones definitivas aquí tomadas, que garanticen su efectividad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido.<sup>24</sup>

## 7. EFECTOS

Se **revoca** el Dictamen uno, al resultar fundado el agravio relativo al plazo otorgado al Ejecutivo del Estado, la vulneración al derecho de audiencia, así como la omisión a participar en la verificación de los registros ciudadanos, por lo que el Consejo General emitirá un nuevo acto, en términos del artículo 16 de la Ley de Participación.

Previo a lo anterior, el **Consejo General deberá:**

1. Dentro del plazo de **tres días hábiles** siguientes a la notificación de la presente sentencia, **notificar** a “BC TENEDORA INMOBILIARIA”, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable el procedimiento plebiscitario, corriéndole traslado con el escrito de solicitud de plebiscito y de cada uno de los anexos, físico y/o electrónicos, así como el informe de verificación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a efecto que en el término de **cinco días hábiles** comparezca a manifestar lo que a su interés convenga; debiendo la responsable implementar las medidas necesarias con el objeto de garantizar la integridad, confiabilidad, confidencialidad y disponibilidad de los datos personales, mediante acciones que eviten su alteración, pérdida, trasmisión y acceso no autorizado.
2. En el plazo previsto en el punto anterior, otorgar a “BC TENEDORA INMOBILIARIA”, un término perentorio de **cinco días hábiles**, en el que podrá verificar los registros físicos y/o electrónicos de los ciudadanos solicitantes del plebiscito en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores del Estado de Baja California y, en su caso, manifestar lo que a

---

<sup>24</sup> Como se señala en la tesis 1a. CCXXXIX/2018 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: **DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

su interés convenga; para ello la responsable implementará las medidas de seguridad señaladas en el punto anterior.

3. En un plazo no mayor de **tres días hábiles**, posterior a las actuaciones realizadas por la Comisión y en cumplimiento a las formalidades del procedimiento, emitir nuevo Dictamen resolviendo lo que en derecho corresponda, respecto a la verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación, relativo a la solicitud de Plebiscito identificado con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018, estableciendo al Ejecutivo un plazo **de treinta y seis horas** para que remita sus consideraciones.
4. Hecho lo anterior, deberá notificar a este Tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes, remitiendo las constancias correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

### RESUELVE

**PRIMERO.** Se **reencauza** el expediente MI-39/2018 a recurso de inconformidad, por lo que se instruye a la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California realice las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno.

**SEGUNDO.** Se **acumula** el expediente RI-39/2018 al diverso RI-33/2018 por ser éste el más antiguo.

**TERCERO.** Se **revoca** el **acto impugnado**, al resultar **fundados** los agravios analizados en los considerandos **6.4** y **6.5**, de acuerdo a los efectos precisados en el considerando **7** de la presente sentencia.

**CUARTO.** Se **sobresee** el recurso de inconformidad RI-39/2018, por lo que hace a los Puntos de Acuerdo de diecinueve de octubre y quince de noviembre de dos mil dieciocho, respectivamente, de conformidad con lo razonado en el considerando **4** de la presente sentencia.

**NOTIFÍQUESE.**

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

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**LEOBARDO LOAIZA CERVANTES  
MAGISTRADO**

**JAIME VARGAS FLORES  
MAGISTRADO**

**ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**