TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-41/2019

RECURRENTE:
JESÚS FILIBERTO RUBIO ROSAS, REPRESENTANTE COMÚN DE LOS SOLICITANTES DEL PLEBISCITO

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

TERCERO INTERESADO:
BC TENEDORA INMOBILIARIA, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE

MAGISTRADA PONENTE:
ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE:
LEOBARDO LOAIZA CERVANTES

SECRETARIADO DE ESTUDIO Y CUENTA:
GERMÁN CANO BALTAZAR
KARLA GIOVANNA CUEVAS ESCALANTE

Mexicali, Baja California, a diecisiete de abril de dos mil diecinueve.

SENTENCIA que **revoca** el Dictamen Cuatro por el que se determinó la intrascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de plebiscito, así como, el Punto de Acuerdo por el que se declaró la improcedencia del mismo; de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

GLOSARIO

Dictamen Cuatro:	Dictamen Cuatro por el que se determina la Intrascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de Plebiscito identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018
Comisión:	Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley local ambiental:	Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California
Ley de Participación:	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
Ley Electoral local:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Ley General ambiental:	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Punto de Acuerdo:	Punto de Acuerdo por el que se declara la Improcedencia de la solicitud de Plebiscito identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018
Sala Guadalajara:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción, con sede en Guadalajara, Jalisco.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Solicitantes/ recurrentes:	Jesús Filiberto Rubio Rosas, Representante Común de los solicitantes del plebiscito
Reglamento de la Ley local ambiental.	Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California en Materia de Impacto Ambiental
Reglamento de la Ley General ambiental:	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
Tercero Interesado / BC Tenedora:	BC Tenedora Inmobiliaria, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Solicitud de Plebiscito. El once de octubre de dos mil dieciocho, el recurrente presentó ante el Instituto, solicitud de plebiscito en relación a la autorización en materia de impacto ambiental para la realización de actividades relativas a la construcción y operación de una planta cervecera en la ciudad de Mexicali, Baja California, representada por BC Tenedora, la cual se registró bajo la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018.

1.2. Acuerdos sobre ampliación de plazos. El diecinueve de octubre siguiente, el Consejo General determinó ampliar el plazo de quince días previsto en el artículo 17 de la Ley de Participación, para la verificación de los requisitos legales de la solicitud de plebiscito; plazo que de nueva cuenta fue ampliado mediante acuerdo de quince de noviembre posterior.

1.3. Dictamen Uno. El treinta de noviembre siguiente, el Consejo General aprobó el Dictamen Uno relativo a la verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación, respecto de la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018.

1.4. Primera impugnación (RI-33/2018). El Cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el actor presentó vía *per saltum* ante la Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar los acuerdos de ampliación de plazo, así como el Dictamen Uno, el cual fue remitido a la Sala Guadalajara, quien a su vez lo reencauzó a este Tribunal.

1.5. Segunda impugnación (RI-39/2018). El cinco de diciembre de dos mil dieciocho, el representante legal de la empresa, interpuso recurso de inconformidad ante este órgano jurisdiccional.

1.6. Escrito de adéndum. El catorce de enero de dos mil diecinueve[1] el representante común de los solicitantes presentó escrito de adéndum[2] a la solicitud de plebiscito, por el que adicionó argumentos y motivos en relación a la trascendencia del plebiscito y su interés de que se consulte el día de la jornada electoral.

1.7. Resolución de los recursos de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018. El dieciséis de enero siguiente, este Tribunal emitió la sentencia,[3] en la que se determinó entre otras cuestiones, acumular los medios de impugnación; revocar el Dictamen Uno y sobreseer por lo que hace a los Puntos de Acuerdo de diecinueve de octubre y quince de noviembre de dos mil dieciocho. Resolución que en las subsecuentes instancias jurisdiccionales fue confirmada por la Sala Guadalajara,[4] y desechada la demanda presentada ante Sala Superior.[5]

1.8. Dictamen Tres. El ocho de febrero, el Consejo General, en cumplimiento a la sentencia mencionada en el punto anterior, aprobó el Dictamen Tres,[6] en relación con la verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación, en atención a la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018.

1.9. Tercera impugnación (RI-30/2019). Inconforme con lo cumplimentado por la autoridad responsable en el punto que antecede, BC Tenedora interpuso recurso de inconformidad, el cual fue resuelto por este Tribunal en el sentido de confirmar dicho dictamen.

---

[1] Las fechas que se citan en esta sentencia corresponden al año dos mil diecinueve, salvo mención expresa en contrario.
[2] Visible a fojas 150 a 152 del presente expediente.
[3] https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1547840322RI33y39ACUMSENTENCIA.pdf
[4] Sentencia recaída a en los expedientes SG-JDC-10/2019 y SG-JE-02/2019 acumulados.
[5] Sentencia recaída en el expediente SUP-REC-31/2019.
[6] http://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2019/ext/dictamenes/3plebiscito.pdf.

1.10. Acto impugnado. El tres de marzo, la Comisión emitió el Dictamen Cuatro[7] y Punto de Acuerdo,[8] mismos que aprobó el Consejo General el cuatro de marzo siguiente; determinándose en el primero la intrascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de Plebiscito; y en el segundo, de manera consecuente, se determinó la improcedencia de la referida solicitud identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018.

1.11. Recurso de inconformidad[9]. El once de marzo, el actor interpuso recurso de inconformidad en contra de los actos mencionados en el punto inmediato anterior, el cual fue radicado con la clave de identificación RI-41/2019 y turnado a la ponencia de la Magistrada Ponente Elva Regina Jiménez Castillo.

1.12. Admisión y cierre de instrucción. El diecisiete de abril se dictó acuerdo de admisión[10] del presente recurso, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

1.13. Determinación de engrose. En sesión pública de diecisiete de abril, la Magistrada Instructora sometió a consideración de este Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, por lo que una vez que fueron analizadas las consideraciones que sustentaron su propuesta, éstas fueron rechazadas por mayoría de votos; en ese sentido, se encargó el engrose con las consideraciones mayoritarias al Magistrado Leobardo Loaiza Cervantes. Por consiguiente, se resuelve el recurso en que se actúa en los siguientes términos.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio 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

[7] Visible a fojas 153 a 187 del presente expediente.
[8] Visible a fojas 188 a 224 del presente expediente.
[9] Visible a fojas 81 a 109 del presente expediente.
[10] Visible a foja 126 del presente expediente.

expresamente está reservado al Tribunal, para su resolución a través del recurso de inconformidad, en términos de la normatividad aplicable.

3. PROCEDENCIA

Al no advertirse ninguna causal de improcedencia, y no haberse invocado alguna por la autoridad responsable, cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 de forma y oportunidad por la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del recurso de inconformidad.

4. TERCERO INTERESADO

En términos de los artículos 290 y 296, fracción III de la Ley Electoral, se reconoce el carácter de Tercero Interesado a BC Tenedora, quien compareció por conducto de su representante legal, Jorge Alberto Burgos Noriz, en atención a la pretensión concreta que dice tener y en razón de su interés incompatible con el que persigue el actor en este recurso de inconformidad.

Ello pues el Tercero Interesado compareció con el objeto de que sean confirmados los actos impugnados relativos al plebiscito. En vía de alegatos realizó diversas manifestaciones solicitando se declare infundado e improcedente el presente recurso.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

De la lectura exhaustiva del escrito de demanda se desprende que combate, por una parte el Dictamen Cuatro y, por otra, el Punto de Acuerdo en el que se determinó que la solicitud del plebiscito era improcedente, de los que formula en esencia los motivos de disenso siguientes:

5.1.1. Dictamen Cuatro. Trascendencia

El actor alega que la responsable no realizó el análisis exhaustivo de todas las manifestaciones y estudios, pues señala que realizó un estudio de evidente precariedad conceptual, parcialidad, dogmatismo y franca ilegalidad, al omitir realizar un análisis amplio

de cada una de las consideraciones para que permitiera crear una convicción y concepción en conjunto.

Además, el accionante aduce la indebida fundamentación y motivación en razón que sostiene que solo cinco páginas se dedican al tema en concreto de la trascendencia, siendo los argumentos torales:

- La resolución administrativa fue una autorización condicionada.

- El acto señalado no es susceptible a ser sometido a consulta ciudadana mediante plebiscito ya que se trata de un acto administrativo que se realizó en términos de la Ley Ambiental local y Ley General del Ambiente.

- El acto fue emitido por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones.

En ese sentido, el enjuiciable indica que tales argumentos no responden el tema de la trascendencia, sino que se tratan de cuestiones ajenas, por lo que alega la falta de congruencia.

5.1.2. Punto de Acuerdo. Improcedencia

De la lectura exhaustiva del escrito de demanda se advierte que la parte recurrente hace valer seis motivos de agravio, enumerando tres para controvertir el Dictamen Cuatro que determina intrascendente para la vida pública del Estado la solicitud de plebiscito y otros tres para cuestionar el Punto de Acuerdo que declara improcedente la misma.

Los anteriores agravios al contener similares manifestaciones se pueden agrupar de la siguiente manera:

Primero, que las consideraciones o argumentos contenidos en el Dictamen Cuatro para concluir la intrascendencia del acto realizado por el Poder Ejecutivo del Estado, al otorgar una autorización en materia de impacto ambiental a partir de que tal acto no es susceptible de ser sometido a plebiscito, no responden propiamente al tema de la trascendencia, porque el análisis efectuado por la responsable, carece de exhaustividad al no realizar un estudio

completo que permitiera crear convicción y una concepción de conjunto del tema, por consiguiente la resolución evidencia precariedad conceptual, parcialidad, dogmatismo y franca ilegalidad.

En el segundo señala que la responsable determinó la intrascendencia del acto materia del plebiscito, bajo argumentos que transgreden el principio de legalidad por inobservancia del artículo 13 fracción I de la Ley de Participación, estableciendo en su resolución que no todos los actos del Poder Ejecutivo del Estado son materia de plebiscito; concluyendo que algunos actos del Poder Ejecutivo sí lo son, y otros no lo son.

Es decir, la responsable estableció una diferencia que el legislador no autorizó en el ordenamiento jurídico, interpretando sin base jurídica, la disposición que los actos del Poder Ejecutivo se dividen en dos grandes grupos: por un lado los actos que la resolución denomina “actos políticos o de gobierno” y por otro lado, los actos que la propia resolución denomina “actos administrativos o jurídicos”.

Inadvirtiendo que conforme al principio de legalidad son plebiscitables todos los actos del Poder Ejecutivo, con sólo que cumplan el requisito de ser trascendentes para la vida pública y otros requisitos que la propia ley establece.

Finalmente, al recurrente le causa agravio la determinación del Consejo General al considerar improcedente el plebiscito por tratarse de una situación de derechos adquiridos por la empresa "BC Tenedora Inmobiliaria, S. de R.L. de C.V.", y que a su vez, incide en una limitación a la propiedad particular de la misma, lo cual se establece como materia prohibida para la realización de un plebiscito.

Temas que a decir, del inconforme, no forman parte de la consulta ciudadana, ya que lo que se pretende consultar es un acto de autoridad proveniente del Poder Ejecutivo y no así los derechos de propiedad de ningún particular.

Lo anterior, señala la actora, no fue considerado por la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Instituto local, al emitir el Dictamen y Punto de Acuerdo aprobado por el Consejo

General, máxime que no se señalaron los parámetros para determinar la intrascendencia del asunto.

5.2. Puntos a dilucidar y método de estudio

De los motivos de disenso antes resumidos, se desprenden como los puntos a dilucidar siguientes:

1. ¿Si el Dictamen Cuatro está debidamente fundado y motivado, y si es congruente con el análisis propio de la trascendencia?
2. ¿Si el Punto de Acuerdo encuadra en las supuestos de improcedencia, que invoca la responsable?

5.2.1. Metodología de estudio

Por razones de método, el estudio de los agravios se realizará en el orden planteado, sin que ello cause afectación jurídica alguna, pues, de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior,[11] no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo decisivo es su estudio integral y conforme al principio de mayor beneficio según el cual han de resolverse las cuestiones que otorguen un mayor beneficio al justiciable.

Consecuentemente, se estudiarán los planteamientos que controvierten la declaración de improcedencia del mismo.

5.3. Marco jurídico

En primer lugar, se debe destacar que, el artículo 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución federal, dispone que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; que el Estado garantizará el respeto a este derecho; el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

De igual forma que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y

[11] Tesis jurisprudencial, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, consultable en www.te.gob.mx.

doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Por otra parte, la Ley local ambiental, dispone en su artículo 1, que es ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución local, en materia de desarrollo sustentable, prevención, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente del territorio del Estado.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto entre otras bases la de garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar y vigilar el cumplimiento del deber que tiene toda persona de proteger el ambiente, aprovechar en forma sustentable los recursos naturales e incrementar la calidad de vida de la población; prevenir el deterioro ambiental, prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo.

En este sentido el artículo 8 en sus fracciones XVII, XXII y XXXI, de la citada ley señala que corresponde a la Secretaría, promover la participación de la sociedad en materia ambiental, evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de su competencia, y en su caso, autorizar condicionalmente o negar la realización de planes, programas, proyectos, obras y también promover consulta pública en materia ambiental. En el caso de plebiscitos o referéndum, se atendrá a lo establecido en la ley y reglamentos respectivos.

A su vez, el artículo 22, fracción XVIII de la referida Ley, establece que el Consejo Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Baja California será parte coadyuvante con el organismo responsable de la instrumentación de plebiscitos promovidos por los ciudadanos, el Ejecutivo y el Congreso sobre aquellos proyectos de envergadura tal que supongan un gran impacto ambiental o una utilización masiva de recursos naturales, o bien se proyecten realizar en áreas naturales protegidas.

Relacionado con lo anterior, la propia Ley en los artículos 158 y 159 fracción II, dispone que el gobierno estatal, a través de la Secretaría, y los municipios deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y para tales efectos el Ejecutivo Estatal y los municipios, alentarán el uso de instrumentos de participación ciudadana en materia ambiental, como el plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, cuyas reglas se sujetarán a la ley en la materia.

Por lo que hace a la normatividad reglamentaria de la Ley local ambiental, dispone en su artículo 4, qué debe de entenderse por manifestación de impacto ambiental, y al efecto establece:

> ARTÍCULO 4.- Para los efectos de este reglamento se estará a las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, asi como a las siguientes:
> (…)
> VIII. Manifestación de impacto ambiental: Documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios técnicos, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, o planes o programas regionales, estatales y municipales, asi como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.
> (…)

Por su parte el artículo 36, fracción III, de la Constitución federal misma señala que es deber de los ciudadanos de la República, votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señalen las leyes.

Instrumentación del mecanismo de plebiscito en el ámbito local

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

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

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

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

Por su parte, el último párrafo del mencionado artículo 5° de la Constitución local estatuye que los actos o resoluciones dictados con motivo del desarrollo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana relativos a la consulta popular, plebiscito o referéndum, podrán ser impugnados ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado, en los términos que señale la Ley.

En ese sentido, el párrafo segundo del artículo 33, de la Ley Electoral establece que el Instituto es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función pública de organizar las elecciones, así como los procesos de plebiscito, referéndum y consulta popular, en los términos de la ley de la materia.

Aunado a ello, el artículo 35, fracción V, de dicho ordenamiento jurídico prevé que uno de los fines del Instituto consiste en la realización de los procesos de consulta popular, plebiscito y referéndum en los términos de la ley invocada.

Acorde con lo anterior, este órgano jurisdiccional considera necesario precisar que si bien la Ley Electoral, contiene una serie de disposiciones vinculadas con los procesos de participación ciudadana, entre ellos el de plebiscito, lo cierto es que dicho ordenamiento jurídico no detalla las reglas que instrumentan tales procesos democráticos de participación ciudadana en el Estado, sino que se limita a establecer las atribuciones que tiene el Instituto en relación con dichos procedimientos y expresamente remite a la "ley de la materia", en alusión a la Ley de Participación Ciudadana, razón por la cual es la ley aplicable y ha de estarse a ella pues cuenta con un mayor grado de especialización, en aplicación del criterio de especialidad o *lex specialis*.[12]

Así de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Participación, el plebiscito tiene por objeto consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos:

- Los actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado (fracción I);

- Los actos de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate (fracción II), y

- Los 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 estos.

En la formación de un municipio o en su supresión, se estará a lo dispuesto en la Constitución del Estado y en la ley respectiva (fracción III).

Así también, el artículo 15 de la ley local bajo estudio establece que el Instituto a través del Consejo General, es el órgano responsable

[12] Como se determinó por la Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-982/2015.

de la organización y desarrollo del proceso de plebiscito, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución del Estado.

Así como que 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 la propia ley.

Cabe tener presente que el artículo 18 de la invocada ley establece que no podrán someterse a plebiscito los actos relativos a:

- Los egresos del Estado;
- El régimen interno y de organización de la Administración Pública del Estado;
- Los actos de índole tributario o fiscal;
- Los actos en materia de expropiación o de limitación a la propiedad particular, y
- Los demás actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y reglamentos respectivos.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Participación, el año en que tengan verificativo elecciones ordinarias, se podrán realizar plebiscitos el día de la elección agregando las boletas de aprobación o rechazo de los actos que formule el solicitante del plebiscito al material electoral.

Ahora bien, el procedimiento que debe seguirse para efectos de la procedencia de una solicitud de plebiscito, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana, puede resumirse de la siguiente manera:

Solicitud de plebiscito

- La solicitud de plebiscito debe presentarse ante el Consejo General del Instituto Electoral y deberá contener los siguientes requisitos:[13]

- El acto que se pretende someter a plebiscito;

- La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto se considera trascendente para la vida pública del Estado; los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito y la propuesta de pregunta a consultar;

- Determinación de la circunscripción territorial en la que se pretenda realizar el plebiscito, y

- Cuando sea presentada por ciudadanos, deberá contener los datos de cada solicitante como son: 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, quien deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones. En este caso el Instituto a través de su órgano directivo correspondiente verificará los datos aportados.

Una vez presentada la solicitud, en un plazo no mayor de quince días hábiles, el Consejo General determinará si se satisfacen los requisitos enunciados, haciéndolo del conocimiento de los solicitantes y de la autoridad de quien emana el acto.[14]

Dictamen de trascendencia

Previo estudio del dictamen elaborado por la Comisión, el Consejo General de Instituto Electoral determinará, de manera fundada y motivada, si es trascendente para la vida pública del Estado.[15]

El Consejo General después de decretar que la solicitud de plebiscito cumple con los requisitos que establece esta Ley, notificará a la autoridad de la que emana el acto objeto del proceso respectivo.

La notificación deberá contener por lo menos:

---

[13] Artículo 16 de la Ley de Participación.
[14] Artículo 17 de la Ley de Participación.
[15] Artículo 44 de la citada ley.

I. La mención del acto que se pretenda someter a plebiscito;

II. La exposición de motivos contenida en la solicitud del promovente;

III.- El plazo, contado a partir del día siguiente de la notificación, que se le otorga para hacer llegar sus consideraciones ante el Instituto.[16]

Acuerdo de procedencia o improcedencia

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.

En el Acuerdo que se emita declarando procedente el proceso de plebiscito, ordenará a la autoridad que suspenda el acto y/o sus efectos hasta en tanto se conozcan oficialmente los resultados de dicha consulta.[17]

Es dable precisar que la declaración de procedencia que en su caso realice el Instituto Electoral, no solamente debe considerar el dictamen favorable de trascendencia para la vida pública del Estado, ya que también debe tomar en cuenta que la solicitud o el tema del plebiscito no se sitúe en alguna de las causas de improcedencia establecidas en la Ley de Participación.[18]

Así, el artículo 47 del citado ordenamiento legal, prevé como causas de improcedencia, entre otras, que: a) el acto o norma no sean trascendente para la vida pública; b) el acto o norma no sean objeto de plebiscito o referéndum; c) se presente la solicitud de manera extemporánea; d) que no se cuente con el porcentaje de apoyos necesario de ciudadanos incluidos en la lista nominal por contener algunas irregularidades o inconsistencias; e) por consumación irreparable del acto; f) se haya modificado o g) no exista la norma en caso de referéndum y h) se trate de una solicitud insultante, atentatoria, oscura o incongruente.

[16] Artículo 45 de la citada ley.
[17] Artículo 48 de la citada ley.
[18] Artículo 47 de la citada ley.

5.4. Examen de agravios

Expuesto el marco normativo anterior, se procede a analizar los motivos de agravio expresados por el inconforme.

5.4.1. El Dictamen Cuatro carece de debida fundamentación y motivación

Le asiste la razón al impugnante cuando alega que la responsable argumentó cuestiones ajenas al punto a tratar, es decir, la trascendencia, conforme al siguiente razonamiento.

Atendiendo al principio de legalidad, todos los actos y resoluciones electorales se deben sujetar invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y a las disposiciones legales aplicables.

De tal forma que, para que un acto sea válido, es necesario que revista ciertas características como lo son: el ser emitido por una autoridad competente, que se encuentre debidamente fundado y motivado, que guarde relación o dé respuesta a la pretensión o finalidad de su emisión, entre otros –artículo 16 de la Constitución federal-.

Así, la fundamentación se cumple con la precisión de los preceptos legales aplicables al caso, y la motivación con la expresión de las circunstancias o razones jurídicas que justifiquen la aplicabilidad de las disposiciones correspondientes.[19]

Se debe hacer énfasis que la fundamentación y motivación debe estar encaminada a dar respuesta a la solicitud planteada o cuestión a dilucidar, es decir, que sea congruente, sin introducir aspectos ajenos a la controversia –congruencia externa-.[20]

---

[19] Criterio sostenido en la Jurisprudencia 5/2002, 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).-“ localizable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.

[20] Tal consideración tiene sustento en la Jurisprudencia 28/2009, de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.” Localizable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

Ahora bien, un acto puede ser combatido por falta o indebida fundamentación y motivación, entre las que existen diferencias sustanciales.

La falta de fundamentación y motivación es la omisión total en que incurre la autoridad responsable, al no citar el o los preceptos que considere aplicables y por no expresar los razonamientos lógico-jurídicos suficientes y adecuados para justificar la aplicación de las normas jurídicas.

En tanto, la indebida fundamentación y motivación se presenta en un acto o resolución cuando la autoridad correspondiente invoca algún precepto legal que no es aplicable al caso concreto o cuando las circunstancias particulares del caso no justifican la decisión efectuada.

En consecuencia, la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia total de tales requisitos; en tanto que la indebida fundamentación y motivación supone una deficiencia en la cita de la normativa aplicable, o bien, en las razones que justifican su adopción.

En el caso que nos ocupa, el accionante alega la indebida fundamentación y motivación del Dictamen Cuatro, toda vez que no se analizó la cuestión planteada, sino que se introdujeron otros elementos ajenos a la trascendencia del acto.

El motivo por el cual le asiste la razón al demandante es derivado a que de la lectura de dicho Dictamen se aprecia en la parte considerativa la precisión de los artículos 5, Apartado b, de la Constitución local, 33 de la Ley Electoral, 2, 13, 14, 44, y 45, de la Ley de Participación.

De la misma forma, como motivación sostuvo la siguiente línea argumentativa.

- Para que el Consejo General pueda pronunciarse con respecto a la trascendencia del acto para la vida pública del Estado, es necesario que exista un Dictamen de la Comisión.
- Para la elaboración del Dictamen la Comisión solicitó a cuarenta y seis instituciones sus opiniones técnicas,

documentos, estudios e investigaciones relacionados con la solicitud de plebiscito.

- Se realizaron diversas audiencias con los promoventes de la solicitud y los representantes de “BC Tenedora Inmobiliaria, S. de R.L. de C.V.”
- La Comisión concluyó que el acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito consistente en la resolución administrativa relativa a la autorización en materia de impacto ambiental es intrascendente para la vida pública del Estado, por tratarse de una autorización condicionada por cumplir con la normatividad aplicable, no ser susceptible a ser sometida a consulta por versar en un acto administrativo en términos de la Ley local ambiental en concordancia con la Ley General ambiental, además de ser una acto emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones.

Por otra parte del “Estudio para determinar la trascendencia en la vida pública del Estado de la solicitud de plebiscito IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018, consistente en la resolución administrativa relativa a la autorización en materia de impacto ambiental para realizar obras y actividades relativas a la construcción y operación de la planta cervecera en la ciudad de Mexicali, Baja California, emitida por la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado de Baja California el 19 de abril de 2016”, se advierte que se estructura en siete apartados:

1. **Introducción**
2. **Antecedentes.** En la que se hace una relatoría de los hechos desde la solicitud del plebiscito hasta la audiencia llevada a cabo el quince de febrero.
3. **Marco jurídico aplicable.** Se describieron los artículos 1, 41, base V, apartado C, y 115 de la Constitución federal; 5, apartado B y apartado C de la Constitución local; 33 y 35 de la Ley Electoral; 2, fracción I; 13, fracción I, 14, 15, 16, 44, 45, 46, 47 y 49 de la Ley de Participación, 32, numeral 1, inciso f) del Reglamento Interior del Instituto; Ley General ambiental (sin precisar algún artículo); 8, 41, 44, 46, Ley local ambiental; y 25 del Reglamento de la Ley local ambiental.

4. **Materia de la solicitud de plebiscito.** Se cita lo plasmado en el escrito de solicitud.
5. **Análisis de la trascendencia.** A partir de la definición otorgada por la Real Academia Española, de los artículos 3, fracción IX de la Ley de Participación Ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán, 15 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro; 48 de la Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 6 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur; desprendió que los actos a que hace referencia el plebiscito es en cuanto a los actos de gobierno y que estos sean de trascendencia para la vida pública del estado, es decir, que sus efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto de manera permanente, general e importante para los habitantes del Estado.

   Además, se citó la exposición de motivos y razones manifestados por los promoventes, se distinguió entre dos tipos de actos que se generan a partir de la actividad de la administración pública, los actos de gobierno y los actos administrativos, precisando que los primeros son susceptibles de ser materia de un plebiscito, mientras que los segundos no.

   Anotó que el acto administrativo que se pretende someter a consulta fue emitido en apego a las facultades a solicitud de la empresa que al cumplir con los requisitos tuvo como consecuencia la obtención de la autorización condicionada para la construcción y operación de una planta cervecera.

   Por lo tanto, determinó que la Secretaria de Protección al Ambiente del Estado, actuó de conformidad con los artículos 8 de la Constitución federal; 41, 44 y 46 de la Ley local ambiental.

6. **Conclusión.** El acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito no es trascendente para la vida pública del Estado,

por tratarse de una autorización condicionada por cumplir con la normatividad aplicable, que no es susceptible a ser sometido a consulta por versar en un acto administrativo en términos de la Ley local ambiental en concordancia con la Ley General ambiental, además de ser una acto emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones.

Precisando que no pasa desapercibidos los motivos y razones que manifestaron los promoventes, empero, se determina que el acto señalado en la solicitud presentada no es objeto de plebiscito.

7. Referencias.

Como se desprende del análisis exhaustivo del acto controvertido se queda patente que carece de debida motivación y congruencia, pues si bien describió los preceptos aplicables al caso concreto (los que consideró idóneos), sin embargo se advierte la incongruencia entre el análisis de trascendencia y la conclusión arribada.

Lo anterior es así, puesto que por una parte define que los actos de gobierno deben ser trascendentes para la vida pública del Estado es decir, que sus *"efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto de manera permanente, general e importante para los habitantes del Estado"* y concluye señalando que el acto no es objeto de plebiscito.

Este Tribunal advierte que la responsable arribó a una conclusión que es propia de otra fase del estudio del plebiscito, esto es, el acuerdo de procedencia o improcedencia, en donde, entre otras cosas se analizan las causales de improcedencia entre las que se encuentra el que el acto no sea objeto de plebiscito – artículo 47, fracción II de la Ley de Participación-.

Cabe recordar que, ha sido criterio de este Tribunal, en los recursos RI-33/2018 y RI-39/2018 acumulados,[21] así como RI-30/2019 adoptados por **unanimidad del pleno, el procedimiento para la sustanciación del plebiscito consiste en tres fases:**

[21] Confirmado por la Sala Regional en el juicio SG-JDC-10/2019.

1. **Primera Fase, la solicitud**

Esta fase comprende la solicitud presentada ante el Consejo General –artículo 16 de la Ley de Participación-, las reuniones de trabajo y demás diligencias que la Comisión estime necesarias para que dentro de los quince días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud el Consejo General–artículo 17 de la Ley de Participación-, verifique y determine si se satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Participación, y finalmente la notificación respectiva a los solicitantes, y en su caso a los interesados, así como a la autoridad de quien emana el acto –artículo 44 de la Ley de Participación-.

2. **Segunda fase, trascendencia**

Una vez verificado y determinado por el Consejo General el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación, se inicia una fase de investigación en la cual, por una parte la autoridad de la que emana el acto en cuestión hará llegar sus consideraciones al Instituto –artículos 45 y 46 de la Ley de Participación- y por otra, la Comisión determinará si podrán auxiliarse de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate –artículo 44 de la Ley de Participación-.

Contando con la documentación anterior, el Consejo General determinará de manera fundada y motivada, por mayoría calificada de al menos dos terceras partes, si la solicitud es trascendente para la vida pública del Estado.

3. **Tercera fase, procedencia o improcedencia**

Una vez, concluida la fase anterior, esto es, emitido el Dictamen en el que se determine que el acto que se pretende someter a consideración de la ciudadanía es trascendente para la vida pública del Estado, el Consejo General deberá emitir el acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito, para lo cual deberá analizar si, en su caso, se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la Ley de Participación.

De lo anterior se desprende que, el momento procesal oportuno para analizar las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la Ley de Participación, es en la última fase, que incluso, es el objeto toral de análisis para la emisión del Acuerdo de procedencia o en su caso improcedencia.

Tales causales de improcedencia, de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Participación, son:

I.- El acto o norma no sean trascendente para la vida pública;

II.- El acto o norma no sean objeto de plebiscito o referéndum;

III.- El escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;

IV.- La promoción realizada por ciudadanos, no cuente con firmas de apoyo auténticas; los ciudadanos firmantes no aparezcan incluidos en la Lista Nominal, o el porcentaje sea menor al requerido por esta Ley; los datos del escrito no concuerden con los datos registrados en el Padrón;

V.- El acto objeto del plebiscito se haya consumado y no puedan restituirse las cosas a la situación que guardaban con anterioridad.

Así, como puede observarse la responsable concluyó que el acto no es susceptible de ser objeto de plebiscito, esto es, que se actualice una causal de improcedencia, siendo que la cuestión a dilucidar en dicho Dictamen era, si el objeto de plebiscito es o no trascendente para la vida pública del Estado.

Para lo cual, la autoridad responsable además de definir la trascendencia debió analizarla desde los **aspectos cualitativos y cuantitativos.**

Esto es, la trascendencia vista desde la arista cualitativa refiere a que los beneficios o perjuicios directos o indirectos que se causen a los derechos de la ciudadanía, para lo cual deberá considerar los derechos que confluyen, esto es, **el derechos de participación política, el derecho al medio ambiente sano, en su vertiente del derecho al agua, y el derecho a la propiedad privada**, entre otros.

Ello, derivado de que toda autoridad tiene la obligación de salvaguardar, respetar, garantizar, proteger y promover los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal y Tratados Internacionales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 28 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos, disponen que los Estados se comprometen a respetar y a garantizar a todas las personas el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que implica adoptar las medidas oportunas –sin dilaciones- para dictar las disposiciones legislativas que fuesen necesarias para hacer plenamente efectivos tales derechos, sin que haya la posibilidad de suspensión o exclusión salvo situaciones excepcionales que no entrañen discriminación.

Así, en primera instancia se advierte que converge el **derecho político a participar en la vida democrática,** consagrado en los artículos 1º, 35 y 41 de la Constitución federal, en relación a los numerales 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;[22] 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;[23] XX, XXVIII, XXXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;[24] 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos;[25] 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana,[26] y en la totalidad del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia,[27] de cuyas disposiciones se desprenden las siguientes premisas.

1. La democracia es la base del Estado de Derecho por lo que constituye un derecho de los pueblos americanos.

---

[22]Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
[23] Aprobado en 1966, al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981.
[24] Aprobado en 1948, y adoptado por México el 2 de mayo de ese año.
[25] En vigor desde 18 de julio de 1978, ratificada por México el 2 de marzo de 1981.
[26] Disponible en https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf.
[27] Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51a. reunión plenaria (Venecia, 5-6 de julio de 2002) En el que se prevén las directrices que garantizan el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, principios reconocidos y aceptados en varios países en transición a la democracia, así como en aquellos en los que este régimen ha quedado consolidado.

2. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.
3. La voluntad ciudadana se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto.
4. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.
5. Toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos.
6. Toda persona tiene derecho a votar y ser electa.
7. Tener acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país.

De tal forma que, para el ejercicio efectivo de la democracia representativa, es necesario el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; a participar directamente o por medio de representantes libremente escogidos, en el gobierno de su país, así como en los asuntos públicos; al acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, entre otros.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo, en la sentencia Yatama vs Nicaragua, que de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales. [28]

Además, deberá considerar que como una vertiente al derecho fundamental del medio ambiente sano, y a su vez al derecho

[28] Párrafo 201. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos /seriec_127_esp.pdf.

fundamental a la vida, el **derecho al agua**, se salvaguarda en los artículos 4 de la Constitución federal; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador";[29] así como en los principios 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 y 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,[30] en los que se sostiene que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, quienes tienen derecho a un nivel de vida adecuado, saludable y productiva en armonía con la naturaleza.[31]

La base de tales instrumentos es, entre otras cuestiones, el desarrollo sostenible o también llamado desarrollo sustentable, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, por lo que debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras –principio 3 Declaración Rio-.

Así, tales normas señalan que a fin de alcanzar el **desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas**, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada, lo que implica que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, con los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales que deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, por lo que se deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Asimismo, disponen que con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse

---

[29] Adoptado por México en 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de septiembre de ese año.

[30] Visible en https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/ DECLARACI %C3%93N%20 DE% 20R%C3%8DO%20DE%20JANEIRO.pdf

[31] Tales cuestiones fueron retomadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis con registros: 2015825, 2015824, 2016009, 2017254, 2018635, 2017255 y 2001560.

como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Resalta que el principio 10, dispone a la letra: "*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."* (subrayado propio)

También sobresalen en el orden internacional las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, que disponen que los Estados deberían garantizar que existan oportunidades para una participación del público efectiva, transparente y desde las primeras etapas en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente –Directrices 8 y 9-.[32]

Cabe advertir que en el orden estatal, destaca que el artículo 8, fracción XXXI, de la Ley local ambiental dispone que como una de las atribuciones de la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado de Baja California es la de "*promover consulta pública en materia ambiental. En el caso de plebiscitos o referéndum, se atendrá a lo establecido en la ley y reglamentos respectivos".*

Finalmente, también deberá ponderar el **derecho a la propiedad** de la empresa, definido como aquel que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las

[32] Adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés United Nations Environment Program) en la decisión SS XI/5, parte A de 26 de febrero 2010.

modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad.[33]

El cual, está consagrado y protegido en los artículos 1, 14, 16, 27 de la Constitución federal; 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que imponen la obligación de los Estados Nación de protegerlo, por lo que nadie podrá ser privado, ni molestado en sus bienes sino en virtud de un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.

Cabe precisar que el derecho a la propiedad privada no solo esta intrínsecamente ligado a la libertad y, por tanto, al Estado de Derecho; sino que también lo está al principio democrático pues constituye un presupuesto del pluralismo político, esto es, sin propiedad privada no puede haber democracia, ya que toda libertad es efímera si no existen los medios materiales para hacerla explícita y perseguible. [34]

Lo anterior no implica que el derecho a la propiedad sea absoluto, sino que por el contrario, éste puede verse limitado a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común, interés colectivo o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad.[35]

Al respecto, los órganos internacionales, como lo es la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas, en el informe “Nuestro futuro común”, conocido como el “Informe Brundtland”,[36] rendido ante la Asamblea General, en aras de conciliar el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones, indicó que no necesariamente necesitan ser antagónicas, pues deben establecerse políticas que atiendan la finalidad ecológica y al mismo tiempo beneficien a la industria.

---

[33] Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, Porrúa / UNAM.

[34] REY MARTÍNEZ, F., en Temas básicos de Derecho Constitucional, t. III (Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales), Civitas, Madrid 2001, p. 209.

[35] Criterio sostenido en la jurisprudencia P./J. 37/2006, con registro: 175498, de rubro: “PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL”, localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Pág. 1481.

[36] Visible en http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

De igual forma, se señala que para la continuidad del desarrollo es imperante que se otorguen las atribuciones correspondientes a los responsables de las decisiones a fin de hacerlas cumplir velando por el interés común, lo cual no corresponde solo a la ley, sino que se necesita la comprensión y al apoyo de la comunidad, lo cual supone una mayor participación del público en las decisiones relacionadas con el medio ambiente.

Así, establece que para conseguirlo, la mejor forma es descentralizar el control de los recursos de los que dependen las comunidades locales y otorgando a dichas comunidades el efectivo derecho a voz y voto sobre la utilización de esos recursos.

Máxime en proyectos de gran envergadura, es decir, cuando las repercusiones de un proyecto propuesto sean demasiado serias, para lo cual se dispone en el informe que, será obligatoria la discusión pública y de ser posible, las decisiones deberán tener la aprobación previa de la población pudiendo ser en referéndum –visto como instrumento de participación directa-.

Si bien es cierto, el referido informe no se trata de un documento de carácter vinculante para las autoridades del Estado Mexicano, por no ser parte del derecho positivo –también llamado hard law-, sino que en virtud de las máximas de universalidad y progresividad, debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados –reconocido como soft law- pues con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los derechos humanos.

Por lo que la consulta de directrices no vinculantes sólo reporta efectos prácticos derivados de la experiencia acogida por órganos

internacionales encargados de la promoción y protección de los derechos fundamentales.[37]

Por otra parte, también deberá realizar el **análisis desde la perspectiva cuantitativa**, que dada la materia de análisis, corresponde a la cuestión numérica del impacto que podría tener el acto que se pretende someter a consulta en la vida de los Bajacalifornianos.

En otras palabras, con base en los estudios, opiniones que obran en el expediente de conformidad con el artículo 44 de la Ley de Participación, así como con el apoyo del Consejo Estatal de Protección al Ambiente según lo dispuesto en el artículo 22, fracción XVIII,[38] de la Ley local ambiental, el Consejo responsable deberá razonar cuál sería el impacto que de ejecutarse la totalidad de la autorización, traería a la población del Estado.

Lo anterior conlleva a que, al menos se tenga claridad respecto al consumo real de agua por la planta cervecera, en cada una de sus fases, cuáles son las fuentes de esa agua, y quién depende de esas mismas fuentes, la cantidad de agua con que cuenta el Estado, entre otras cuestiones específicas.

Pues se reitera, dada la materia en estudio y atendiendo que la esencia de la solicitud refiere el abastecimiento del agua es imperante que la ciudadanía conozca claramente cuál es el contexto que sirve de sustento a la responsable para la toma de la determinación correspondiente.

De tal forma que, del análisis del Dictamen Cuatro en contraste con las consideraciones que este Tribunal estima debieron abordarse, es

---

[37] Tal criterio fue sostenido en la tesis aislada XXVII.3o.6 CS (10a.), con registro 2008663, de rubro: "SOFT LAW". LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS" localizable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Pág. 2507.

[38] Que a la letra dice: ARTÍCULO 22.- Son funciones del Consejo: (…) XVIII. Ser parte coadyuvante con el organismo responsable de la instrumentación de plebiscitos promovidos por los ciudadanos, el Ejecutivo y el Congreso sobre aquellos proyectos de envergadura tal que supongan un gran impacto ambiental o una utilización masiva de recursos naturales, o bien se proyecten realizar en áreas naturales protegidas; (…).

que se concluye que carece de la debida fundamentación y motivación, así como de congruencia entre la cuestión a dilucidar y lo resuelto por el Consejo General.

Lo anterior, es así pues, si bien planteó que el objeto de análisis era la trascendencia de la solicitud del plebiscito en la vida pública del Estado, se advierte la omisión del estudio respectivo, además que la conclusión a la que arribó, no es acorde al planteamiento inicial, de ahí que **le asista la razón al impugnante**.

Por otra parte, se considera **inatendible** el agravio relativo a que la responsable incurrió en falta de exhaustividad por omitir realizar un análisis amplio de cada una de las consideraciones para que permitiera crear una convicción y concepción en conjunto.

Ello, pues el accionante no señala cuál o cuáles fueron las constancias que dejó de analizar la responsable, o cómo influirían en la determinación combatida, por lo que se estima que tales manifestaciones son genéricas, pues se tratan de simples aseveraciones que no dan los elementos suficientes para que esta autoridad jurisdiccional pueda realizar el estudio respectivo.[39]

5.4.2. Procedencia

a) Planteamiento

Se duele el inconforme que la autoridad responsable al analizar los actos del Ejecutivo que pueden ser objeto de plebiscito, sostuvo que se pueden dividir en dos: los actos políticos o de gobierno y los actos administrativos, y solo los primeros pueden ser objeto de plebiscito, lo cual a juicio del actor es incorrecto, pues la responsable realiza una diferenciación no autorizada por el legislador, ya que la fracción primera del artículo 13, de la Ley de Participación, se debe entender en el sentido de que todos los actos del Ejecutivo pueden ser materia de consulta ciudadana si se cumplen los demás requisitos establecidos por la misma.

[39] De conformidad con la jurisprudencia I.11o.C. J/5, con registro: 176045, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. LO SON LAS SIMPLES EXPRESIONES GENÉRICAS Y ABSTRACTAS CUANDO NO PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE", localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1600.

En su agravio segundo, se inconforma porque la responsable sostiene que el acto impugnado no puede ser sometido a plebiscito ya que se trata de un acto administrativo de realización obligatoria para la autoridad competente, en términos de las leyes ambientales aplicables, de ahí que se actualiza la prohibición prevista en el artículo 18 en relación con la fracción II del 47, de la Ley de Participación, lo que a su juicio es incorrecto porque parte de una premisa equivocada, ya que el acto que se pretende someter a consulta no es de realización necesaria.

Finalmente en su agravio tercero aduce que la decisión de improcedencia adoptada por la responsable y fundada en lo previsto por la fracción IV del artículo 18 de la Ley antes citada, que establece la prohibición de someter a plebiscito los actos en materia de expropiación o de limitación a la propiedad particular, es una postura errónea, pues no se pretende someter a plebiscito los derechos de propiedad de ningún particular sino un acto del ejecutivo directamente relacionado con un recurso fundamental de propiedad pública como lo es el agua.

Antes de analizar en forma particular los agravios expresados por el inconforme, este Tribunal estima conveniente esclarecer la naturaleza jurídica del plebiscito, así como realizar la interpretación del contenido y alcance de los preceptos que dan sustento a la materia de participación ciudadana, con el fin de precisar el marco jurídico al que esta figura se encuentra circunscrita.

En el Diccionario Electoral 2000[40], se define al plebiscito como "consulta directa que hace al pueblo el poder ejecutivo, para que exprese su aprobación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado."

En este sentido, el plebiscito constituye un acto público por medio del cual se da vida a la voluntad del Estado, respecto del asunto concreto que se somete a consulta.

Aunque los tratadistas difieren respecto del alcance que puede darse al término "plebiscito", pues en algunas ocasiones se le equipara a

[40] Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Instituto Nacional de Estudios Políticos, INEP, A.C., México, 1999, Pág. 552.

figuras similares, como es el caso del "referéndum", puede afirmarse que en nuestro medio se ha reservado para consultas relacionadas con actos provenientes del Ejecutivo, mientras que el otro término se ha utilizado para hacer lo propio en relación con actos o resoluciones de órganos legislativos.

Otra característica que también merece resaltarse en relación con la naturaleza del plebiscito, es que éste involucra un acto típicamente electoral, que se sustenta en la emisión del voto de los ciudadanos y, por tanto, debe gozar de un tratamiento similar al que se da a los procesos para la elección a cargos públicos.

Así podemos concluir que en la Ley de Participación, se distinguen las instituciones del referendo y plebiscito, en la medida que versan sobre objetos distintos, a saber: los procedimientos de referendo se instituyen para participar en la aprobación, reforma y abolición de las leyes y decretos del Congreso del Estado, mientras que los procedimientos plebiscitarios se erigen para participar en la consulta de decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso, bienestar e interés social en el Estado.

Ahora bien, para responder al primer motivo de inconformidad resulta necesario desentrañar en principio si conforme a lo establecido por la fracción I del artículo 13, de la Ley de Participación, todos los actos de Ejecutivo pueden ser sometidos a plebiscito, como lo sostiene el actor o por el contrario sólo algunos como lo considera la responsable.

Partiendo de la misma redacción del artículo en cita, se puede establecer que el legislador autorizó que se puedan someter a consulta ciudadana aquellos actos del Ejecutivo que se consideren trascendentes en la vida pública del Estado.

Es decir, no todos ellos, sino sólo los considerados trascendentes, lo cual conforme al artículo 44 de la ley de la materia, corresponde al Consejo General, calificar.

Robustece lo anterior, lo señalado por el artículo 18 que en sus diversas fracciones prohíbe someter a plebiscito los actos relativos a diversas materias, por consecuencia se debe entender que algunos

actos del Poder Ejecutivo están excluidos por vía de la consulta ciudadana, a ser objeto de aprobación o rechazo.

Entonces, de una interpretación sistemática de dichos artículos, se infiere que no todos los actos o decisiones del Poder Ejecutivo pueden someterse a consulta, sobre todo cuando involucren diversas materias, entre otras, la tributaria o fiscal, de egresos, el régimen interno y de organización de la administración pública, los relativos en materia de expropiación o limitación a la propiedad particular, etcétera; de ahí que puede concluirse válidamente que no podrá someterse a plebiscito un acto o decisión del Ejecutivo que involucre el ejercicio de las atribuciones necesarias para llevar a cabo las acciones comentadas, por consiguiente en este aspecto **no le asiste la razón** al inconforme.

Agravio segundo

Se duele el inconforme que la autoridad responsable indebidamente estima que el acto que se pretende someter a consulta es de realización obligatoria, de ahí que no puede someterse a plebiscito.

En efecto la autoridad responsable sostuvo en el punto de acuerdo que se trata de un acto emitido por una autoridad que en ejercicio de sus atribuciones y a través de la individualización de normas generales aplicadas al caso concreto, creó una situación jurídica particular, en virtud de que, a consideración de dicha autoridad, el peticionario colmó los supuestos exigidos por la normatividad aplicable para obtener dicha licencia.

Por lo que, en consideración del Consejo General, pretender someter mediante mecanismo de participación ciudadana, una autorización en materia ambiental otorgada por una autoridad competente, actualiza el supuesto de encontrarnos ante un acto cuya realización fue obligatoria en término de las leyes aplicables y reglamentos respectivos para la Secretaría de Protección al Ambiente.

Asiste la razón al inconforme ya que el acto que se pretende someter a plebiscito no encuadra en aquellos que la Ley de Participación genéricamente denomina los demás actos cuya

realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables y reglamentos respectivos, por lo siguiente:

El artículo 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución federal, que dispone que los asuntos en materia ambiental y de acceso, disposición y saneamiento del agua, son un derecho humano fundamental, el cual corresponde garantizar al Estado y a la Ley definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo entre otros sujetos interesados la participación de la ciudadanía para la prosecución de dicho fin.

Entonces la Federación, los Estados, Municipios y la ciudadanía se encuentran legitimados a participar en la subsistencia de garantizar el deber de cuidado ambiental y del agua por ser un derecho de rango constitucional.

Así en la Ley secundaria en la materia[41] se establece en el artículo 1, que es objeto de la ley establecer las bases para garantizar el acceso de la sociedad a la información ambiental, que permita a los ciudadanos conocer la situación ambiental que guarda el estado y para asegurar su participación corresponsable en la protección del ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

El acto que pretenden someter a plebiscito es la Autorización en Materia de Impacto Ambiental, emitida por la Secretaría de Protección al Medio Ambiente, la cual de conformidad con el artículo 5 fracción II de la Ley local ambiental, es una autoridad en materia ambiental y la misma, actúa directamente en el desempeño de las funciones a nombre del titular del Poder Ejecutivo.[42]

Por su parte la fracción XXXI, del artículo 8, de la misma ley, señala que, en el caso de plebiscitos o referéndum, se atendrá a lo establecido en la ley y reglamentos respectivos.

En consecuencia, la fracción XVIII, del artículo 22, precisa que, son funciones del Consejo Estatal de Protección al Ambiente, ser parte coadyuvante con el organismo responsable de la instrumentación de

---

[41] Ley de Protección al Medio Ambiente para el Estado de Baja California.
[42] Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

plebiscitos promovidos por los ciudadanos, sobre aquellos proyectos de envergadura tal que supongan un gran impacto ambiental o una utilización masiva de recursos naturales.

De ahí que el artículo 50, párrafo tercero, fracción I, de dicha ley, prevea la posibilidad de que la autoridad competente, por la solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a una consulta pública conforme a las bases que se establezcan en el reglamento, solo en aquellos que prevean el aprovechamiento masivo de los recursos naturales del estado. Consulta pública que no tendrá efecto vinculatorio y que es diversa a la figura jurídica del plebiscito.

Ahora bien, expuesto lo anterior, se advierte que la ley de la materia, permite que algunos actos que emite la Secretaría de Protección, pueden ser objeto de plebiscito, a fin de que la ciudadanía exprese su aprobación o rechazo sobre proyectos de envergadura tal que supongan un gran impacto ambiental o una utilización masiva de recursos naturales, en este caso hídricos, como lo es el agua.

Sin que sea óbice lo que la responsable afirma en el Punto de Acuerdo que el título Quinto de la Ley local ambiental prevé la obligación de las autoridades en la materia ambiental de alentar el uso de instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum, e iniciativa ciudadana –artículo 159, fracción II-, lo cual se encuentra acotado a la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental.

Ello, en virtud que, entre los instrumentos de la política ambiental estatal se encuentra: la planeación ambiental, el fondo ambiental, la **evaluación del impacto ambiental**, la investigación y educación ambiental, el ordenamiento ecológico, instrumentos económicos, la regulación de los asentamientos humanos, las normas ambientales estatales y la autoregulación y las auditorías ambientales –artículo 13 de la Ley local ambiental-, en los cuales se considerará la participación de los tres niveles de gobierno y los distintos sectores de la sociedad –artículo 15 de la Ley local ambiental-, entre los que se encuentra, por supuesto, la ciudadanía.

De tal forma que en el caso concreto, la ciudadanía tiene interés legítimo porque no se requiere que el agravio sea personal y directo –como ocurre con el interés jurídico-, sino porque la afectación a la esfera jurídica sea directa o en virtud de la especial situación que guarde frente al orden jurídico, y además de provenir de un interés colectivo, esto es de situaciones excepcionales, y por ende, diferenciadas a las que guarda la generalidad, por lo que es esa la situación que debe apreciarse en cada caso para someter a plebiscito un acto, y no el que como lo sostiene la autoridad responsable, que al derivar del ejercicio del derecho de petición al que necesariamente deba recaer una respuesta, lo torna por ese hecho de realización obligatoria en términos de las leyes y reglamentos aplicables.

Máxime que el artículo 49 de la ley en comento, señala que la Autorización en Materia de Impacto Ambiental que emita la Secretaría, no obligará en alguna forma a la autoridad municipal para expedir las autorizaciones que le corresponda en el ámbito de su competencia.

En este sentido, ante el Instituto acudieron un número importante de ciudadanos que en ejercicio de sus derechos políticos electorales solicitaron someter a consulta ciudadana, a través del plebiscito una Autorización Administrativa en Materia de Impacto Ambiental que le fue otorgada de manera condicionada a una persona moral, que pretende efectuar un proyecto de envergadura tal que suponen de gran impacto ambiental, que necesariamente requerirá la utilización masiva de recursos naturales, como lo es el agua, el cual como se evidenció, la propia Ley local ambiental, considera susceptible de ser sometido a plebiscito, de conformidad, con la normativa ambiental citada.

Bajo este contexto, se hace patente que si los ciudadanos acudieron a que la autoridad responsable instrumentara el procedimiento para someter a la aprobación o rechazo la autorización en materia de impacto ambiental para la construcción y operación de una planta cervecera en la ciudad de Mexicali, Baja California; representada por “BC Tenedora Inmobiliaria S. de R.L. de C.V.”, es justamente porque al Consejo General, corresponde en el ámbito de su competencia –si resulta vinculante el resultado- le notifique a la autoridad de la que emanó

el acto, lo deje sin efecto o lo revoque[43], de ahí que en este aspecto le **asiste la razón al inconforme**, pues el acto del Ejecutivo cuestionado si puede ser sometido a plebiscito al considerarlo así la propia normativa ambiental, pues además fue autorizado de manera condicionada.

En cuanto a lo expresado por el actor en el **agravio tercero**, de que no está solicitando someter a plebiscito los derechos de propiedad de ningún particular sino el acto del Ejecutivo que autorizó la manifestación de impacto ambiental y que por su parte la responsable argumentó[44] que hacerlo incide en una limitación a la propiedad particular y que por lo mismo no puede ser materia de plebiscito; además porque la autorización administrativa generó derechos adquiridos, se razona lo siguiente:

En efecto existen actos que no pueden ser objeto de plebiscito, pues, como se dijo anteriormente hay materias en las cuales no procede este tipo de mecanismos de participación ciudadana, porque se asume están reservadas, por lo que toca a su capacidad decisoria, exclusivamente a las competencias de los órganos ejecutivos y legislativos, estos son el régimen interno y de organización de la administración pública, así como las relativas a los ingresos y gastos del Estado o los actos en materia de expropiación y limitación a la propiedad particular; restricciones estas que tienen una justificación objetiva y razonable, por razones de interés general.

Sobre el particular, de conformidad con la “Observación General Número 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 – La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, el derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido en la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables.

En la misma línea, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas, de acuerdo con la propia Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser

[43] Artículo 65 de la Ley de Participación.
[44] Consultable a fojas 65-69, relativo al Considerandos XV del Punto de Acuerdo impugnado.

aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Cabe mencionar que en el Código de Buenas prácticas en materia de referéndums -"Code of Good Practice on Referendums"- de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, los referéndums no proceden si la Constitución, o una ley en conformidad con la misma, no los prevé, por ejemplo, cuando el texto sometido a referéndum sea una cuestión exclusiva de la jurisdicción del Parlamento (III, 1).[45]

Ahora, si bien es cierto, los actos en materia de expropiación o de limitación de la propiedad particular, son de los proscritos por la fracción IV, del artículo 18, de la Ley de Participación, y por ende escapan a la posibilidad de ser sometidos a plebiscitos, la autoridad responsable parte de una consideración errónea para encuadrar el acto materia de improcedencia en el punto de acuerdo impugnado por lo siguiente:

Para que se actualice dicha prohibición requiere que el Ejecutivo estatal haya determinado mediante decreto limitarle su derecho de propiedad a un particular y que por consiguiente los ciudadanos pretendieran someter dicho acto del Ejecutivo a plebiscito, lo que en el caso no ocurre.

Lo anterior, porque lo que se busca someter a plebiscito es la Autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental llevado a cabo por el Poder Ejecutivo en su carácter de autoridad ambiental,[46] por conducto de la Secretaría de Protección al Ambiente y no la limitación a la propiedad de la empresa, pues, no se pretende despojarla de los bienes muebles, inmuebles, derechos de propiedad o de la industria que le son propios.

En relación a lo sostenido por la autoridad responsable en el sentido de que aun cuando la autorización pudiese haberse dado fuera de los procedimientos legales o incluso que el procedimiento por el cual la autoridad administrativa otorgó la autorización objeto de la solicitud que dio origen a la petición de los solicitantes, y que dada su naturaleza expuesta y que por tanto no es la vía idónea –el

[45] Consultable en bit.ly/1MItFIn.
[46] Artículo 5 de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California.

plebiscito- para privar a un particular de los derechos que adquirió en virtud de haber agotado el procedimiento ante la autoridad administrativa competente.

Sobre el particular, conviene transcribir la tesis sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

> **"DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO.**[47]- Se deben entender por derechos adquiridos, las ventajas o bienes jurídicos o materiales de que es poseedor un titular del derecho, y que figuran en su patrimonio, y que no pueden ser desconocidos por el causahabiente o por el hecho de un tercero o por la ley, debiéndose entender por esperanza o expectativa de adquirir un derecho, la posibilidad jurídica de obtener una ventaja o bien, que todavía no se realiza. La doctrina aclara estas nociones con el siguiente ejemplo: La pretensión que una persona puede tener sobre los bienes de otra persona que vive aún, en virtud de un legado que le ha designado ésta, constituye una simple expectativa o esperanza, cuyo beneficio puede ser desconocido, por el autor del legado o bien por una nueva ley; por el contrario, la muerte del testador transforma esta esperanza o expectativa en un derecho adquirido que no puede desconocer una nueva ley. Por lo anterior, se ve con claridad que sobre esta cuestión no se puede dar fórmula matemática, pues en realidad se trata de un problema jurídico complejo, y que en cada caso particular, el juzgador debe examinar y aquilatar los motivos de utilidad social que constituyen a la aplicación inmediata de la ley nueva, por una parte, y por la otra, el valor de los intereses particulares que aspiran a protegerse en las normas de la antigua ley."

Ahora bien, en el caso sujeto a estudio, por una parte, se trata el acto impugnado de una autorización condicionada de impacto ambiental para realizar las obras y actividades relativas a la construcción y operación de una planta cervecera, de lo cual puede considerarse tiene la persona moral un derecho adquirido; sin embargo lo que no puede ser materia de un derecho adquirido es el uso masivo de recursos naturales, que en este caso sostienen los solicitantes del plebiscito pone en riesgo la sustentabilidad del recurso hídrico, máxime que al ser el agua potable un recurso de uso indispensable para las actividades domésticas, agrícolas, comerciales o industriales, la preferencia de su uso doméstico ha sido considerada como una cuestión de seguridad nacional, elevada

[47] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CII, página 1741, registro digital: 305958.

al rango de derecho humano, como se advierte de la tesis[48] de rubro y texto:

> **“AGUA POTABLE. COMO DERECHO HUMANO, LA PREFERENCIA DE SU USO DOMÉSTICO Y PÚBLICO URBANO ES UNA CUESTIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL**. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), reconocen el derecho al agua, así como que los Estados participantes quedaron vinculados a garantizar que los habitantes de su jurisdicción tengan acceso al agua potable, de modo que esté a disposición de todos, sin discriminación y económicamente accesible; en tanto que del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el derecho al agua potable es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental tanto del Estado como de la sociedad, por cuanto a que tal derecho está basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población, sustentado por los principios de igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, de género, políticas, económicas o culturales propias de la comunidad en la que se opera. En este sentido, conforme a los principios que sustentan la política hídrica nacional y con base en las fracciones I y XXII del artículo 14 Bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, el Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana.”

De ahí que contrario a lo que sostiene la autoridad responsable no puede ser considerada un aprovechamiento masivo futuro del agua un derecho adquirido por la empresa, que torne improcedente la posibilidad de consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a tal acto.

---

[48] Registro 2001560. XI. Io.A.T.1 K (10ª.) Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XII, Septiembre de 2012, Pág. 1502.

Más, cuando como antes se sostuvo, la autorización en materia de impacto ambiental que emita la secretaría no obliga en ninguna forma a la autoridad municipal, ni alguna otra dependencia involucrada para expedir las autorizaciones que le correspondan en el ámbito de su competencia.

6. EFECTOS

Toda vez que, le asistió la razón al impugnante, lo procedente es revocar el Dictamen Cuatro relativo a la trascendencia de la solicitud de plebiscito, así como el Punto de Acuerdo relativo a la improcedencia del mismo, para que a la brevedad posible, el Consejo General realice lo siguiente:

a) Emita un nuevo Dictamen previa aprobación de la Comisión, en el que en atención al Considerando 5.4.1, realice el análisis de trascendencia, debidamente fundado y motivado, analizando para ello las constancias que obran en el expediente.
b) Una vez hecho lo anterior, emita el Punto de Acuerdo relativo a la procedencia o improcedencia, en su caso, de la solicitud de plebiscito, para lo cual deberá analizar todos y cada de los planteamientos formulados por los solicitantes, así como por la empresa BC Tenedora Inmobiliaria, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable.
c) En la inteligencia que ambos, Dictamen y Punto de Acuerdo deberán ser debidamente notificados a las partes.

Finalmente, el Consejo General, deberá informar a este Tribunal, respecto de las resoluciones que se emitan, en razón de lo ya expresado, para lo cual deberá remitir copia certificada de las constancias con las que se acredite, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su realización.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el Dictamen Cuatro por el que se determina la Intrascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de Plebiscito identificada con la clave de expediente

IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca** el Punto de Acuerdo por el que se declara la Improcedencia de la solicitud de Plebiscito identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018, para los efectos establecidos en el Considerando 6.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **MAYORÍA** de votos de los Magistrados que lo integran con voto en contra de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, 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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE RI-41/2019, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 328, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL; 14, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL; Y 4, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DE ESTE TRIBUNAL, EL CUAL SE EMITE EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES.

Se coincide con el sentido del proyecto aprobado por la mayoría, toda vez que en el asunto que nos ocupa considero se debe revocar el Dictamen Cuatro aprobado por el Consejo General, sin embargo, dicha coincidencia para revocar, es por razones distintas a las contenidas en la presente resolución, en base a los razonamientos legales que a continuación se ostentan:

NO SE JUSTIFICÓ DEBIDAMENTE EN EL DICTAMEN CUATRO LA INSTRASCENDENCIA DE LA SOLICITUD DE PLEBISCITO

El recurrente sostiene como parte de sus agravios que en el Dictamen Cuatro se determinó la intrascendencia de su solicitud de plebiscito con base en consideraciones que no responden a los motivos y razones por las cuales el acto objeto de dicho mecanismo de participación ciudadana se estimó trascendente para la vida pública del Estado.

En ese sentido, señala que los argumentos del Dictamen Cuatro debían ser necesariamente de carácter técnico y científico, tanto en las ciencias naturales como en las sociales involucradas en el tema del medio ambiente, y específicamente de los recursos hídricos de Baja California, siendo que el agua potable es de tal importancia que constituye un derecho fundamental.

En ese tenor, refiere que los argumentos contenidos en el estudio para determinar la trascendencia en la vida pública del Estado de la solicitud de plebiscito, que forman parte del Dictamen Cuatro,[49] y en los que el Consejo General se basó e hizo suyos para decretar la

[49] Obrantes a páginas 27 a 31 del Dictamen Cuatro, en cita a los vertidos en las páginas 35 a 41 del estudio para determinar la trascendencia en la vida pública del Estado de la solicitud de plebiscito.

intrascendencia de la autorización en materia de impacto ambiental, son absolutamente ajenos a la trascendencia o intrascendencia del acto objeto de la solicitud de plebiscito, porque establecen una distinción de los actos de la administración pública entre actos de gobierno y actos administrativos, que el acto objeto de plebiscito es de los segundos y que éstos no son susceptibles de dicho mecanismo de participación ciudadana.

De igual forma, menciona que todos los actos del Poder Ejecutivo pueden ser materia de plebiscito si cumplen con el requisito de ser trascendentes para la vida pública y otros requisitos que la propia ley establece, por lo que conforme al artículo 13, fracción I, de la Ley de Participación, no existen unos actos que sí y otros que no puedan ser materia de un plebiscito.

Al respecto y previo al análisis de si en esencia le asiste o no la razón en las alegaciones expuestas, es pertinente precisar con relación al señalamiento que antecede, que el recurrente parte de una premisa inexacta, ya que si bien en términos del artículo 13, fracción I, de la Ley de Participación, el plebiscito tiene por objeto consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los actos del Poder Ejecutivo que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado, dicha norma la interpreta de manera aislada, pasando por alto que las disposiciones normativas se interpretan y aplican de forma sistemática y funcional.

En la especie, el artículo 13, fracción I, converge con el resto de las disposiciones de la propia Ley de Participación, como parte de todo un cuerpo normativo, y es el caso que el artículo 18 de este ordenamiento establece claramente los actos que no pueden someterse a plebiscito.

Por ello, para poder determinar si un acto es objeto o no de plebiscito forzosamente debe atenderse a lo previsto en el artículo 18 de la Ley de Participación. De ahí que resulte inexacto lo afirmado por el recurrente en el sentido de que todos los actos del Poder Ejecutivo son sujetos a plebiscito, pues para arribar a esa conclusión necesariamente el acto de que se trate debe analizarse

de forma sistemática con relación a aquellos que conforme a la Ley de Participación, no están sujetos a ese mecanismo ciudadano.

Ahora, y con independencia de lo inexacto del señalamiento del actor al que se da respuesta, considero que **resultan sustancialmente fundados y suficientes para revocar el Dictamen Cuatro, el resto de los reclamos hechos valer por el actor, expuestos con antelación en el presente apartado,** con base en lo siguiente:

Del examen de las consideraciones contenidas en el estudio para determinar la trascendencia en la vida pública del estado de la solicitud de plebiscito del actor, mismas que forman parte del Dictamen Cuatro, y en las que se observa se basó el Consejo General al utilizarlas como sustento para determinar la intrascendencia del acto objeto de plebiscito, se advierte que aquellas versan o corresponden a las que son materia de una etapa diversa del procedimiento plebiscitario previsto en la Ley de Participación.

Ello, porque como se aprecia, dichas consideraciones consisten propiamente en un análisis jurídico del acto objeto de plebiscito que giran en realidad en torno a la improcedencia del mismo, de ahí que se estime no justifiquen debidamente la intrascendencia de éste, al ser materia de una etapa diversa.

En efecto, tal y como se aprecia del *Apartado 5. Análisis de la Trascendencia, particularmente del sub apartado*, *5.3 Análisis del acto que se pretende someter a plebiscito,* así como del *Apartado 6. Conclusión,* los razonamientos formulados por la responsable, mismos que en aras de economía procesal se tienen por reproducidos,[50] obedecen a la naturaleza de los actos de la administración pública, su clasificación en actos de gobierno y administrativos, en qué supuesto se encuentra a juicio de la responsable el que se pretende someter a plebiscito y por qué se ubica en esa hipótesis.

[50] Obrantes a página 27 a 31 del Dictamen Cuatro, y de las páginas 35 a 41 del estudio para determinar la trascendencia en la vida pública del Estado de la solicitud de plebiscito.

Esto es, se efectúa el estudio mediante diversas consideraciones de índole jurídica, que no son propias de dicha etapa, con base en las cuales determina la intrascendencia de la solicitud de plebiscito.

Razonamientos contenidos en el estudio para determinar la trascendencia en la vida pública del Estado de la solicitud de plebiscito, que forman parte del Dictamen Cuatro, y que se retoman en la parte considerativa del mismo, y con base en los cuales se decretó que no es trascendente el acto del Poder Ejecutivo del Estado consistente en la resolución administrativa respecto la autorización en materia de impacto ambiental para realizar obras y actividades relativas a la construcción y operación de una planta cervecera en la ciudad de Mexicali, Baja California.

De ahí que se estime que en esencia le asiste la razón al actor, al señalar que no se le justificó debidamente la intrascendencia de su solicitud de plebiscito, pues del Dictamen Cuatro y del estudio de referencia no se observan consideraciones relacionadas con la etapa de dictamen de trascendencia, cuestión necesaria para que estuviera debidamente justificada la determinación de intrascendencia que se combate.

Sin que ello signifique prejuzgar sobre lo acertado o no, en sustancia, de las consideraciones jurídicas contenidas en el análisis realizado por el Consejo General mediante la aprobación del Dictamen Cuatro y en el estudio para determinar las trascendencia en el Estado de la solicitud de referencia, sino solamente que tales consideraciones en las que se sustentó para justificar la intrascendencia determinada corresponden hacerse valer en una etapa diversa a la de Dictamen de trascendencia.

Por ende, al resultar esencialmente fundadas las inconformidades expuestas con antelación, abordadas como parte de los agravios hechos valer por el actor con relación al Dictamen Cuatro, ello es razón suficiente para revocarlo, a fin de que en su caso se emita otro en el que se justifique debidamente la determinación de intrascendencia de la solicitud de plebiscito.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el supuesto de advertir de manera previa que el acto objeto de plebiscito es de los que no pueden someterse a éste, de conformidad con el artículo 18 de Ley de Participación, el Consejo General deberá realizar el análisis respectivo, de forma expresa, debidamente fundado y motivado, efectuándolo de forma preferente como presupuesto de validez del procedimiento de solicitud de plebiscito.

Ello, en concordancia con lo considerado por la Sala Guadalajara,[51] al resolver el expediente SG-JDC-10/2019 y su acumulado SG-JE-2/2019[52]en torno a la solicitud de plebiscito del acto que nos ocupa, sentencia en la que se dispuso en su parte considerativa[53] **que el análisis del acto debe ser efectuado por el Consejo General de manera previa a la determinación del acuerdo en el que se declare la procedencia o improcedencia del plebiscito.**

Así como lo señalado en la sentencia dictada por este Tribunal en el expediente identificado con clave RI-33/2018 y su acumulado RI-38/2018, en la que se determinó que 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.[54]

---

[51] . Al respecto, la Sala Regional estableció en la parte que interesa, lo siguiente:
"De la misma manera el actor invoca que el plebiscito debe ser improcedente porque el acto en cuestión es de realización obligatoria, dado que la autorización que efectuó la Secretaría de Medio Ambiente es un acto administrativo producto del cumplimiento de los requisitos aplicables en materia de impacto ambiental y otras legislaciones correspondientes.

No obstante, esta Sala Regional considera que dicho análisis debe ser efectuado por el Consejo General ***de manera previa*** *a la determinación del Acuerdo en el que se declare la procedencia o improcedencia del plebiscito…"*

[52] Relativo al medio de impugnación promovido por el aquí actor en contra de la sentencia dictada por este Tribunal en el expediente identificado con clave RI-33/2018 y su acumulado RI-38/2018, en la que revocó el Dictamen Uno referente a la verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación, respecto a la solicitud de plebiscito, por estimarse fundada la falta de motivación y fundamentación alegada por BC Tenedora Inmobiliaria, parte accionante en ese asunto, así como la violación a su derecho de audiencia.
[53] A foja 34 de la sentencia dictada dentro del expediente SG-JDC-10/2019 y su acumulado SG-JE-2/2019.
[54] Visible a foja 20 de la sentencia dictada en el expediente RI-33/2018 y su acumulado de índice de este Tribunal.

Por esa razón, estimo que en el caso concreto, la viabilidad del plebiscito debe ser previa a la determinación del acuerdo en el que se declare la procedencia o improcedencia del plebiscito, tal como lo sostuvo la Sala Guadalajara, dado que constituye una especie de presupuesto de estudio oficioso, aplicable tratándose de la sustanciación del procedimiento de solicitud de plebiscito, habida cuenta que el artículo 18 de la Ley de Participación establece claramente cuáles actos no son sujetos a plebiscito, lo cual no puede soslayarse, dado que uno de los requisitos de la solicitud de plebiscito es el atinente al acto que se pretende someter a éste, el cual evidentemente debe ser jurídicamente factible, en términos del numeral antes invocado.

Sostener, lo contrario reñiría con el principio general de derecho que en la resolución de los asuntos debe examinarse prioritariamente, si los presupuestos de las acciones intentadas se encuentran colmados, ya que de no ser así, existiría impedimento para resolverlos.

Sirve de sustento, en lo aplicable, la Tesis L/97, de la Sala Superior, de rubro **"ACCIONES. SU PROCEDENCIA ES DE ESTUDIO OFICIOSO"**[55]

Con base en todo lo razonado, con el mayor de los respetos me aparto de las consideraciones que lo rigen en lo que es motivo de disenso.

ATENTAMENTE

ELVA REGINA JIMENEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

[55] Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, página 33.