



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2019
PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, promovida por Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, turnada conforme al auto de radicación del veintidós de agosto pasado. Conste.

Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil diecinueve.

Vistos el escrito y los anexos de Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, mediante los cuales promueve acción de inconstitucionalidad en la que solicita la declaración de invalidez de lo siguiente:

“Artículo octavo transitorio del Decreto 112, modificado por el Congreso del Estado de Baja California, el pasado 23 de julio de 2019, mediante ‘DECLARATORIA DE PROCEDENCIA DE LA INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, MEDIANTE DECRETO NÚMERO 112, DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014.’ en los términos siguientes:

OCTAVO.- Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal 2024, la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024.

La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030. Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2030.”

En ese tenor, se tiene al promovente con la personalidad que ostenta¹

¹ De conformidad con las documentales que al efecto exhibe consistentes en las certificaciones expedidas por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, relativas a la integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y al registro del Partido Acción Nacional como Partido Político Nacional; y en términos de los artículos 53, inciso a), y 57, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, que establecen lo siguiente:

Artículo 53. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para

señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y **designando autorizados y delegados**; esto con fundamento en los artículos 4, párrafos primero y tercero², 5³ y 11, párrafos primero y segundo⁴, en relación con el 59⁵, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁶, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1⁷ de la referida ley.

Por otra parte, se arriba a la conclusión de que procede desechar la acción de inconstitucionalidad intentada, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En términos del artículo 65⁸ de la ley reglamentaria de la materia, el Ministro instructor está facultado para aplicar en las acciones de inconstitucionalidad las causas de improcedencia previstas para las controversias constitucionales en

suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; [...]

Artículo 57 La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; [...]

²**Artículo 4.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. [...]

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

³**Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

⁴**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

⁵**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁶**Artículo 305.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

⁷**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁸**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

el artículo 19⁹ del propio ordenamiento, (con la salvedad que el citado precepto establece respecto de leyes electorales), cuando sean manifiestas e indudables, en términos del artículo 25¹⁰ de la citada ley.

En el caso, se actualiza la contemplada en el artículo 19, fracción VI, en relación con los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, **en virtud de que la disposición normativa impugnada aún no cumple con la definitividad para controvertirse vía acción de inconstitucionalidad.**

Esto es así, porque de la lectura integral del escrito inicial de demanda se desprende que lo pretendido por el accionante es impugnar una disposición normativa que todavía forma parte de un procedimiento legislativo no concluido, al controvertirse, particularmente, la etapa de: ***DECLARATORIA DE PROCEDENCIA DE LA INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, MEDIANTE DECRETO NÚMERO 112, DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014.***

Al respecto, el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General establece que **las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación de la norma.**

Por su parte, el mencionado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia dispone que el **plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la**

⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
- VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

¹⁰ **Artículo 25.** El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial.

En relación con lo anterior, resulta relevante tener presente que, como se precisó en párrafos precedentes, el promovente controvierte una norma que todavía se encuentra en una de las fases del procedimiento legislativo, –declaración de procedencia de la iniciativa del Decreto de reforma–, de tal suerte que la impugnación no la hace derivar de la publicación de la norma general, sino de una de las partes del mencionado procedimiento.

Ciertamente, el propio accionante en su escrito inicial de demanda reconoce implícitamente que la norma impugnada todavía no cumple con su publicación, al señalar que “[...] *no existe disposición de la Constitución federal ni tampoco alguna diversa de la Constitución local, que permita interpretación sobre la necesidad de que la reforma sea publicada para que se declare parte de la Constitución del Estado. [...]*”.

En ese sentido, como se indicó, tanto el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, así como el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, son claros en que una norma puede impugnarse en acción de inconstitucionalidad hasta que cuente con su publicación.

Lo anterior, tiene su razón de ser, pues es hasta que se cuenta con la publicación de la norma que se tiene certeza de que han concluido todas las etapas del procedimiento y, por ende, la norma adquiere el atributo de definitividad.

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que la publicación de la norma general impugnada es presupuesto indispensable de la acción de inconstitucionalidad; esto, porque el citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria expresamente señala que el plazo para impugnar una norma empezará a computarse a partir del día siguiente al en que sea publicada en el medio oficial; aunado a que el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia, exige como requisito de la demanda que se señale el medio oficial de publicación, ello pues en el aludido procedimiento no participa únicamente el órgano legislativo que expide la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulga y ordena su publicación.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asimismo, también esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio relativo a que los actos del procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble; en consecuencia, válidamente puede concluirse que no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad una *norma* que se encuentre pendiente respecto de algún acto del proceso legislativo correspondiente, sino que la disposición normativa deberá ser definitiva para poderse impugnar, lo cual, acontece a partir de que es publicada en el medio de difusión oficial.

Como se advierte, la publicación de la norma en el medio oficial correspondiente constituye un requisito insalvable para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. Por lo que, si en el caso, la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California, todavía se encuentra en la etapa de "Declaración de Procedencia de la Iniciativa de Decreto", no cabe duda que debe desecharse por causa de defintividad.

Sirve de sustento de lo anterior las tesis de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL. Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma; por otra parte, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, de lo cual se concluye que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general, porque es en ese momento cuando los actos adquieren definitividad.¹¹"

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL. A través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción. Lo anterior se infiere de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de

¹¹ Tesis P./J. 35/2004. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de dos mil cuatro. Página ochocientos sesenta y cuatro. Número de registro 181396.

publicación, puesto que es parte demandada no sólo el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.¹²

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU EJERCICIO TRATÁNDOSE DE LA MATERIA ELECTORAL. DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN O DE OTRAS SITUACIONES DIVERSAS. Del análisis de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 60 de su ley reglamentaria, en relación con el antepenúltimo párrafo del precepto constitucional citado, que establece que la única vía para impugnar de inconstitucionales las leyes electorales es la prevista en ese propio precepto, se advierte que el plazo de treinta días naturales que ahí se fija para ejercitar la acción, debe computarse a partir de la publicación de la norma general impugnada, sin que admita la posibilidad de que en este tipo especial de procedimiento constitucional se pueda combatir la norma con motivo de su aplicación; por tanto, resulta irrelevante que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues el citado artículo 60 de la ley reglamentaria expresamente establece que la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes al de la publicación de la disposición combatida, sin que instituya algún otro supuesto o plazo para tal efecto.¹³”

Sin que sea obstáculo lo señalado por el promovente en el sentido de que la Constitución local no prevé que la publicación sea necesaria para que una reforma sea parte de la Constitución. Esto, porque de conformidad con el artículo 34 apartado C de la Constitución de Baja California¹⁴, se establece la obligación de promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo local.

Incluso de la propia Declaratoria que pretende impugnarse como si se tratara de un decreto de reformas a la Constitución, se advierte lo siguiente:

“Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial.

¹² Tesis P./J. 16/2002. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV. Marzo de dos mil dos. Página novecientos noventa y cinco. Número de registro 187645.

¹³ Tesis P./J. 66/2000. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de dos mil. Página cuatrocientos ochenta y tres. Número de registro 191386.

¹⁴ Artículo 34. [...]

C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero.- El Ejecutivo del Estado dispondrá se publique, circule y proveerá el debido cumplimiento al presente Decreto”.

En efecto, tal como se advierte de la propia Constitución del Estado de Baja California y de la Declaratoria correspondiente la publicación es un acto necesario dentro del proceso legislativo sin la cual no podemos considerar que estamos frente a una norma general, susceptible de ser impugnada a través de este medio de control constitucional. Sirven de apoyo los criterios ya citados.

Por otra parte, si bien el promovente señala que se corre el riesgo de tener una norma inconstitucional cuyo plazo de impugnación fenezca, lo cierto es que, se insiste, la posibilidad de promover una acción de inconstitucionalidad se actualiza una vez que se publique la norma, de ahí que a partir de ese momento sea posible su impugnación.

Establecido lo anterior, resulta evidente que la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional debe ser desechada por falta de definitividad del procedimiento legislativo estatal, lo cual constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que se refiere a cuestiones de derecho advertidas de la simple lectura de la demanda y sus anexos, por lo que aun cuando se admitiera ésta y se sustanciara el procedimiento, no sería factible llegar a una conclusión diversa, por lo que lo conducente es desechar dicho medio impugnativo; esta conclusión encuentra apoyo, por analogía, en la tesis que a continuación se señala:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO. Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.”¹⁵

Por lo expuesto y fundado, se

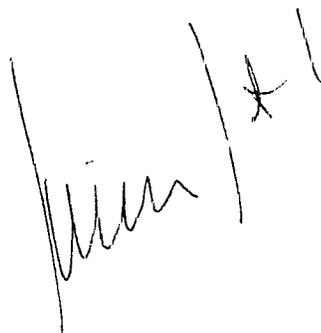
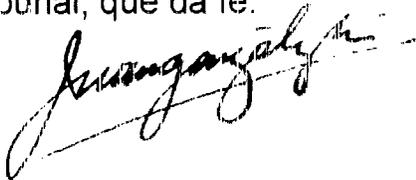
ACUERDA

¹⁵Tesis P. LXXI/2004. Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós, con número de registro 179954.

Único. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad 89/2019, promovida por el Partido Acción Nacional.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, quien actúa con la Maestra Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro instructor, Juan Luis González Alcántara Carrancá** en la acción de inconstitucionalidad **89/2019**, promovida por el Partido Acción Nacional. Conste.

LATF/KPFR/JEOM