

Recursos de reclamación 122/2023-CA y 126/2023-CA derivados del incidente de suspensión de la controversia constitucional 261/2023

Asunto: Se presenta *amicus curiae*.

**SEÑORAS Y SEÑORES MINISTROS
INTEGRANTES DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN**

Luis Fernando Fernández Ruiz, apoderado de Participando por México, A. C., conocido públicamente como **Práctica: Laboratorio para la Democracia**; acredito mi personalidad como [***]

Ricardo Becerra Laguna, Presidente de la Junta de Gobierno del **Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.**; acredito mi personalidad como [***]

[***], representante legal de [***]; acredito mi personalidad como [***]

Autorizamos en los términos más amplios a Pedro Salazar Ugarte, Javier Martín Reyes, Luisa Conesa Labastida¹, José Cruz Barrios Moreno, Erika Daniela Mendoza Bergmans y Daniel Eduardo Torres Checa², así como a los señores Sebastián González Ochoa, Marco Clavel Alessio Robles, Luis Isaac Ferreiro Anchissi, Michelle Anaeli Díaz González y Nayelli Oviedo Gonzaga, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Córdoba 42, oficina 202, colonia Roma Norte, alcaldía Cuauhtémoc, código postal 06700, Ciudad de México; con fundamento en los artículos 1° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, apartado 1, inciso a) de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2° y 6° de la Carta Democrática Interamericana, así como en el numeral sexto del Acuerdo General 2/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la manera más respetuosa, comparecemos al Alto Tribunal con el fin de ofrecer argumentos que fortalecen el criterio sostenido en el acuerdo recurrido -de 24 de marzo de 2023- para el análisis y discusión del recurso de reclamación referido en el rubro, así como razonamientos suficientes para que su Señorías declaren infundado el recurso de mérito. La exposición se desarrolla en calidad de:

**AMICUS CURIAE
-Planteamiento de la cuestión a resolver-**

El presente escrito de *amicus curiae* tiene como objeto allegar elementos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la relevancia y particularidades del caso sometido a su consideración motivado por la interposición de los recursos de reclamación 122/2023-CA y 126/2023-CA interpuestos por la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal en contra del auto de 24 de marzo de 2023 dictado por el Ministro Javier Laynez Potisek en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 261/2023 promovida por el Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE”), por el que concedió la suspensión en torno al *Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de marzo de 2023* (en adelante “Decreto impugnado”), en los siguientes términos:

(...) Con base en las consideraciones anteriores, en el presente asunto se impugna el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, aduciendo al respecto que con lo estipulado en dicho ordenamiento se vulneran no sólo los derechos humanos laborales de los servidores públicos que integran el Instituto Nacional Electoral, sino también los derechos fundamentales de la ciudadanía a que dicho órgano constitucional autónomo organice elecciones libres, auténticas y periódicas

¹ Cédula profesional número 5'988,466.

² Cédula profesional 12'196,299.

bajo los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así como todos los derechos de la personalidad (intimidad, privacidad e identidad) inherentes al ejercicio de sus competencias constitucionales en el resguardo del Padrón Electoral. En la demanda se aduce que esto, a su vez, se traduce en una transgresión a su autonomía constitucional, independencia y función presupuestaria que consagra la norma fundamental en su artículo 41 y, por ende, a su esfera de competencia.

Precisado lo anterior, se actualiza la excepción a la regla general contenida en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia y, por consiguiente, se concede la medida cautelar solicitada para el efecto de que no se apliquen los artículos del decreto combatido hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional.

Lo anterior es así, ya que el actor se duele de que, mediante el decreto reclamado, entre otros aspectos fundamentales, se están suprimiendo indebidamente áreas y recortando personal del Instituto Nacional Electoral, lo cual impedirá el efectivo ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía previstos en el artículo 35 constitucional, pues supondrá la baja o remoción de servidores públicos que actualmente están adscritos para llevar a cabo tal función electoral bajo los principios constitucionales que la rigen, e impediría preservar la integridad del Padrón Electoral en las condiciones que exige el texto constitucional, máxime que quienes actualmente forman parte de esas estructuras se verían afectados en sus derechos laborales.

Por una parte, el sistema democrático nacional tiene como garantía orgánica la adecuada capacidad operativa del Instituto Nacional Electoral. Como ya se dijo, el decreto reclamado produce una modificación sustancial en la organización, funcionamiento y estructura del propio órgano, al grado que es previsible que se pueda comprometer su regular funcionamiento en los términos en los que venía operando.

En consecuencia, para evitar la posible disminución de la capacidad operativa del órgano y con ello salvaguardar el sistema democrático nacional, se impone el otorgamiento de la medida cautelar frente a la totalidad del decreto impugnado.

(...)

De este modo, se precisa que la suspensión se concede para el efecto de que no se aplique artículo alguno del decreto impugnado que incida en la modificación de la estructura, funcionamiento y capacidad operativa del Instituto hasta en tanto se resuelva la presente controversia constitucional, lo que desde luego abarca todas y cada una de las disposiciones del instrumento que han sido combatidas por el Instituto Nacional Electoral a través del presente medio de impugnación.

Lo anterior se determina en la inteligencia de que, para la operación, funcionamiento, integración y actividad presupuestaria del Instituto, se deberán observar las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, pues, de otra manera, no podría operar con regularidad y cumplir la finalidad y funciones constitucionales que le corresponden

El INE como órgano público legitimado para promover la controversia constitucional, impugnó el Decreto referido señalando la transgresión a por lo menos veinticinco preceptos constitucionales. Siendo importante referir que, si bien se trata del producto de un proceso legislativo, diversas porciones normativas del Decreto impugnado tienen efectos unipersonales, concretos e individualizados, que impactan los derechos laborales del personal del Instituto, la estructura del principal órgano garante de los derechos político-electorales de los ciudadanos, poniendo en riesgo el sistema democrático del país. Por ello, frente al próximo inicio de los procesos electorales que culminarán en la renovación del Congreso de la Unión, la elección del titular del Ejecutivo Federal, once gobernaturas y 31 Congresos Locales.

En específico, el Decreto impugnado cambia las reglas del juego democrático realizando una reestructuración mayoritaria del INE, eliminando a los profesionistas de carrera electoral que lo conforman; modificando las condiciones laborales de su personal; matizando la distinción entre órganos ejecutivos y órganos de dirección prevista por mandato constitucional; concentrando el poder en una sola figura y eliminando los existentes órganos técnicos; permitiendo la intromisión del Poder Legislativo en la designación del Secretario Ejecutivo, así como la acaecida en su destitución; diluyendo las facultades del Consejo General del INE lo que vulnera la autonomía constitucional del Instituto; todo lo anterior, aunado a la eliminación de fideicomisos y prohibición de solicitar recursos

adicionales harán que el Instituto quede imposibilitado para cumplir con su objeto constitucional garante de la democracia resultando en una latente afectación a los derechos político electorales de la ciudadanía, incluida la posibilidad de una transgresión a los derechos de privacidad de los votantes por comprometer la integridad del Padrón Electoral.

Por esa razón, el accionante solicitó la suspensión para los siguientes efectos:

A. Que no se apliquen los artículos del Decreto impugnado en tanto la Suprema Corte no emita resolución definitiva en este asunto, ordenando que durante ese tiempo se apliquen las normas derogadas y abrogadas;

B. Permanezca el esquema actual de organización del Instituto Nacional Electoral lo que implica que no se lleven a cabo despidos masivos del personal que integran los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia;

C. Para que el Instituto Nacional Electoral conserve su personal a nivel central y delegacional respetando sus prerrogativas laborales;

D. Para que se mantengan las prestaciones laborales preexistentes de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral reconocidas en las condiciones generales del trabajador del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa;

E. Se suspenda el artículo transitorio Décimo Séptimo, para el efecto de que no cesen las funciones del titular de la Secretaría Ejecutiva del INE;

F. Que se suspenda el artículo Décimo Octavo transitorio, para que el INE no quede sujeto a emitir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, que tenga como objeto unificar sus dos sistemas: del Instituto y de los organismos públicos locales; y

G. Para que se suspenda el artículo Décimo Primero transitorio y no se extingan los fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del Instituto Nacional Electoral, no permitiendo continuar con su objeto o el de la reforma planteada en el Decreto Impugnado.

En el auto recurrido, el Ministro Javier Laynez Potisek, instructor del trámite de la controversia constitucional de referencia, consideró que en el caso concreto se actualizaron los requisitos para otorgar la suspensión *“para el efecto de que no se apliquen los artículos del decreto combatido, hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional” - “se deberán observar las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, pues, de otra manera, no podría operar con regularidad y cumplir la finalidad y funciones constitucionales que le corresponden”*

La suspensión concedida no es solamente consecuencia de la violación a la esfera competencial y autonomía del INE, sino que de permitirse al Decreto impugnado surtir sus efectos, además de violentarse los derechos laborales de los servidores públicos que integran el Instituto Nacional Electoral, también se violentarían los derechos fundamentales de la ciudadanía a que dicho órgano constitucional autónomo organice elecciones libres, auténticas y periódicas bajo los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así como todos los derechos de la personalidad inherentes al ejercicio de sus competencias constitucionales en resguardo del Padrón Electoral.

De esa manera, es que se actualiza la excepción a la regla general contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Ley Reglamentaria”), lo que llevó a conceder la medida cautelar solicitada por el INE a efecto de que no se aplique la totalidad de los artículos previstos en el Decreto impugnado.

Inconformes con esa decisión, el Ejecutivo Federal, como las presidencias de ambas cámaras integrantes del Congreso de la Unión, interpusieron recurso de reclamación con el objetivo de que sus Señorías revoquen la suspensión otorgada. Al resolver estos recursos, cobra especial relevancia

la referencia que fijen sus Señorías por cuanto a la concesión de la suspensión en controversias constitucionales. Sobre este tópico versa el escrito de *amicus curiae* que presentan las firmantes.

A través del presente escrito las organizaciones buscamos someter a consideración de las Ministras y Ministros una propuesta de estándar constitucional sobre aquellos casos en los que la norma fundamental llama al Tribunal Constitucional a conceder la suspensión tratándose de controversias constitucionales promovidas en contra de normas generales.

La figura del *amicus curiae* es una institución jurídica a través de la cual terceros, quienes no tienen legitimación procesal en un juicio, promueven de manera voluntaria una opinión técnica de un caso que involucra aspectos de trascendencia social o aportan elementos jurídicamente trascendentes, para efecto de que el juzgador pueda tomarlos en cuenta al dictar una resolución.

Así lo ha señalado el Poder Judicial de la Federación a través de criterios como el que continuación se transcribe:

AMICUS CURIAE. SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. La figura del *amicus curiae* o amigos de la corte o del tribunal, por su traducción del latín, constituye una institución jurídica utilizada, principalmente, en el ámbito del derecho internacional, mediante la cual se abre la posibilidad a terceros, que no tienen legitimación procesal en un litigio, de promover voluntariamente una opinión técnica del caso o de aportar elementos jurídicamente trascendentes al juzgador para el momento de dictar una resolución involucrada con aspectos de trascendencia social. Así, aunque dicha institución no está expresamente regulada en el sistema jurídico mexicano, el análisis y la consideración de las manifestaciones relativas por los órganos jurisdiccionales se sustenta en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el Acuerdo General Número 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional.³

En sede interamericana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en múltiples ocasiones, por ejemplo, al resolver el *Caso Kimel vs. Argentina* que los *amicus curiae* son “presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la Corte argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante la misma”.

Bajo esa figura, en primer lugar, los firmantes exponemos un apartado que desarrolla, por un lado, los antecedentes en torno a la figura de la controversia constitucional, desde la reforma constitucional de 1994, la emisión de la Ley Reglamentaria, así como las reformas que impactan en la interpretación que sobre esa ley debe hacer el juez constitucional -reforma en materia de derechos humanos de 2011 y reforma judicial de 2021-. Por otro lado, se narran los antecedentes al Decreto impugnado, el proceso legislativo, y una síntesis de su contenido por cuanto a las modificaciones al sistema electoral.

Posteriormente, se lleva a cabo un análisis de los casos en los que la Suprema Corte ha concedido la suspensión en controversias constitucionales en contra de normas generales -recursos de reclamación 32/2016-CA, 145/2021-CA, 12/2022-CA, 18/2022-CA y 44/2022-CA-. Con base en esos criterios, la construcción argumentativa en el auto recurrido, y la construcción argumentativa de las organizaciones firmantes, el estándar que se propone a la Suprema Corte consiste en:

i. Por regla general, atendiendo a la literalidad de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

³ DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 37/2017. Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. 22 de marzo de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Ángel García Cotonieto

Unidos Mexicanos la suspensión no podrá ser otorgada en casos en los que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;

ii. De manera excepcional, la medida cautelar será otorgada en contra de normas generales en alguno de los siguientes tres supuestos:

a. La norma general implique actos individualizados con un destinatario en específico, desvirtuando las características de ser general, abstracta e impersonal;

b. De no concederse la medida, la entrada en vigor de la norma general impugnada conlleve la transgresión irreversible de algún derecho humano; o bien,

c. La medida sea concedida con la finalidad de que se aplique una regla constitucional sobre una norma de menor jerarquía con apariencia de ser inconstitucional, de tal manera que, de no concederse, la transgresión al orden constitucional quede consumado para el momento en el que se emita una sentencia definitiva.

El valor del *amicus curiae* se encuentra principalmente en este apartado. Se profundiza en torno a esos tres supuestos de excepción.

Luego, si bien el Ministro Laynez concede la suspensión a partir de una interpretación directa del contenido de la Ley Reglamentaria de cara al artículo 1º constitucional, siguiendo los parámetros establecidos en los precedentes emitidos por la Segunda Sala, en el supuesto jamás concedido que los Ministros no compartan esa metodología, existe una ruta alterna para que el Alto Tribunal haga efectiva de manera inmediata la Constitución frente a una norma secundaria que la transgrede y pudiese impactar de manera irreparable en los derechos de los gobernados. Se trata de llevar a cabo un control *ex officio* de la Ley Reglamentaria como ley adjetiva del ámbito de competencia de la Suprema Corte. En este apartado se lleva a cabo el ejercicio, paso por paso, del control que deberán llevar a cabo sobre la Ley Reglamentaria en caso de que los Ministros se aparten de los criterios vigentes.

Después, se exponen las violaciones de naturaleza irreparable para efectos de la concesión de la medida cautelar en torno al Decreto impugnado. Se explican a partir de los diez puntos en los que fue dividido el apartado de suspensión del escrito inicial de demanda presentado por el INE -fojas 8 y 9 del auto recurrido-.

Al encontrarse dos periodos electorales en curso -Estado de México y Coahuila-, y próximamente iniciará el periodo electoral a nivel nacional en el que se elegirá al titular del Ejecutivo Federal y la nueva integración de las dos Cámaras del Congreso de la Unión⁴, los daños a los derechos humanos del electorado por el riesgo de que el INE pierda la capacidad de garantizar que esas elecciones se lleven a cabo de manera libre, auténticas y periódicas, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, pueden ser irreparables incluso obteniendo una sentencia definitiva favorable.

Finalmente, se expone un apartado en el que se refutan las consideraciones expuestas en los agravios de los distintos recursos de reclamación, principalmente, por lo que hace a: i. La naturaleza de la norma general reclamada y los actos individualizados que contiene; y iii. Que lejos de ponerse en peligro las instituciones electorales con la concesión de la medida, en caso de negarse, el daño sería mayor por el impacto en los derechos electorales y el sistema democrático mexicano.

Se trata de abonar a la discusión en el sentido de que, esperar a la resolución definitiva de la controversia constitucional por parte del Pleno de la Suprema Corte, los efectos de aplicar el Decreto impugnado, la violación a derechos humanos, laborales y políticos se encuentra llamada a consumarse y, con ello, la transgresión al orden constitucional quedaría convalidada por el Máximo Tribunal. Es decir, una sentencia definitiva que invalide el Decreto impugnado no podría tener efectos retroactivos que reparen las violaciones al goce de derechos humanos individualizados como lo prevé la fracción II, último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal.

⁴ A estos procesos suman la renovación de nueve gobernaturas y 31 Congresos locales.

A juicio de las firmantes, es la oportunidad para que el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación, a través de la voz de sus sentencias y utilizando todas las herramientas constitucionales y convencionales a su alcance, defienda el respeto irrestricto que debe existir por la Constitución.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma judicial de 1994. El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Dicha reforma constitucional significó un parteaguas para el Poder Judicial de la Federación, porque con ella se incorporaron nuevas figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental y evolucionaron las existentes. Esta reforma incorporó en el artículo 105 la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; dos mecanismos cuyo objetivo primordial es mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones y legítima a diversos órganos a defender la constitucionalidad de normas generales que sean emitidas en contra de la norma fundamental. Esto ha permitido un desarrollo armónico de las actividades de los poderes, órdenes de gobierno y sus órganos, así como la estabilidad del orden constitucional que impacta directamente en los derechos individuales de las mexicanas y los mexicanos.

La controversia constitucional se planteó como un juicio que permite resolver diferencias suscitadas entre los distintos Poderes de la Unión, así como de diversos órganos de las entidades federativas. Su finalidad es fortalecer la división de poderes y el federalismo a través de la restauración del orden constitucional cuando este es violentado por la emisión de un acto o norma general que invada la competencia o garantía institucional de otro.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva, como única instancia, la posible contradicción que pudiera existir entre una norma general o un tratado internacional con la ley fundamental. Cuando se detecta alguna discrepancia compartida por el voto de ocho o más integrantes del Pleno de ese máximo órgano, tiene como efecto la declaratoria de invalidez total o parcial de la norma impugnada.

2. Emisión de la Ley Reglamentaria. El 11 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, instrumento que establece las reglas adjetivas aplicables a los procedimientos de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

Desde su emisión, la Ley Reglamentaria no ha sufrido cambios sustanciales por cuanto a las reglas que rigen los procesos de control constitucional de controversia y acción. Los alcances de los artículos de ese ordenamiento han sido construidos principalmente a través de la doctrina jurisprudencial.

Esto es relevante de cara a la evolución que han tenido tanto en la interpretación jurisprudencial como en el orden legislativo otros medios de control -como el juicio de amparo- cuyas reglas adjetivas fueron adaptadas al paradigma de protección y garantía de derechos humanos constituido a través de la reforma constitucional de 2011 que más adelante se detalla. En 2013, se emitió una nueva Ley de Amparo acorde a los alcances constitucionales y convencionales de dicho cambio en el orden jurídico mexicano.

En el presente documento se propone a la Suprema Corte analizar los alcances de la Ley Reglamentaria cuya columna vertebral data de 1995, a partir de: (i) el papel que juega la Suprema Corte como garante de la Constitución a partir de la reforma constitucional de 2011 y la reforma judicial de 2021; (ii) la interpretación de la Ley Reglamentaria enfocada en la excepción a la regla general sobre la suspensión en controversias constitucionales promovidas en contra de normas generales; (iii) las herramientas con las que cuenta en el orden constitucional vigente para velar por la supremacía constitucional de cara a cualquier acto o norma de menor jerarquía que pretenda

vulnerarla; y (iv) las violaciones irreparables que la entrada en vigor del Decreto impugnado causa a los derechos humanos y autonomía del INE.

Las y los firmantes del presente documento estamos convencidos de que, a partir de una lectura a la Ley Reglamentaria que se centre en los elementos listados en el párrafo anterior, el H. Pleno de la Suprema Corte arribará a la misma conclusión que el Ministro Laynez Potisek.

Esto es, que en caso de someterse a consideración del Máximo Tribunal la constitucionalidad de una norma general, no existe obstáculo legal que le impida garantizar la aplicación de una regla constitucional sobre una norma secundaria que la contraviene, menos aun cuando existen vulneraciones individuales de derechos producidas por la intrusión en la esfera competencial de un órgano constitucional autónomo como lo es el INE.

Máxime cuando la aplicación efectiva de la regla constitucional requiere de un pronunciamiento inmediato ante el escenario fáctico de que el tiempo necesario para el trámite y resolución del medio de control permitirá que la aplicación de la norma secundaria se consume y, con ella, todos los daños irreparables en los derechos fundamentales de los gobernados.

3. Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Dicha reforma, además de elevar a rango constitucional los tratados internacionales firmados y ratificados por México, incorporó los principios de progresividad y pro-persona. Lo anterior, tuvo diversas implicaciones: 1) en México no pueden limitarse derechos, únicamente pueden ampliarse de manera progresiva; 2) el juez o juzgador tiene la obligación de buscar el marco que más favorezca a las personas, y 3) se establece el principio de máxima protección de derechos.

Tales principios parten de la teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli, quien afirma que la norma jurídica puede ser violatoria de los derechos humanos, de forma que resulta necesario limitar al derecho a través del propio derecho. Esto significa que la Constitución debe prever la conformación de garantías jurídicas sólidas que controlen el poder político a través de la judicialización y la defensa de la ley fundamental.

Cuando se incorporó a la Constitución el principio de supremacía de los derechos humanos, se estableció la obligación de que todas las autoridades deben respetar, por encima de todo, los derechos de las y los mexicanos.

En el caso de las controversias constitucionales respecto de normas generales, la figura de la suspensión como medida cautelar está prohibida por regla general, lo cual no impide que la misma pueda ser concedida de manera excepcional a partir de la utilización de las herramientas al alcance de la Suprema Corte para que los mecanismos de control también evolucionen por cuanto a las medidas cautelares que pueden ser solicitadas y otorgadas durante su trámite con la finalidad de tutelar el orden constitucional y evitar un daño irreparable en los derechos fundamentales de los gobernados.

Sobre este tópico se profundizará más adelante.

4. Reforma judicial de 2021. El 11 de marzo de 2021 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación*.

En materia de controversia constitucional se modificaron los incisos k) y l) del artículo 105 de la Constitución Federal para contemplar su procedencia tratándose de conflictos entre dos órganos constitucionales autónomos federales o de una entidad federativa, así como entre éstos y los poderes ejecutivo y legislativo de los respectivos órdenes jurídicos. Asimismo, se precisó que en las controversias constitucionales únicamente podrían hacerse valer violaciones a la Constitución, así

como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Con esta reforma se abre la puerta para que los órganos legitimados no solamente cuestionen invasiones a sus atribuciones o garantías institucionales, pues se incluyen expresamente las omisiones y violaciones a derechos humanos iniciando un nuevo modelo de protección en beneficio de los gobernados.

5. Emisión del Decreto impugnado. El 06 de diciembre de 2022, se presentó un paquete de iniciativas de reformas a leyes secundarias en materia electoral y la emisión de la Nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, llamado “Plan B”, el cual fue aprobado en la Cámara de Diputados por mayoría simple el mismo día. La Cámara propuso adicionalmente una modificación respecto a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual no permitió que la totalidad de las iniciativas fueran enviadas al Poder Ejecutivo para su Promulgación, puesto que los Senadores ya habían clausurado su período de sesiones y al recibir la minuta de regreso no fue posible enviar el Decreto a promulgación en ese momento.

Posteriormente, el 22 de febrero de 2023, con 72 votos a favor y 50 votos en contra, el Senado de la República aprobó el dictamen sobre la parte restante del paquete de iniciativas denominado “Plan B”, omitiendo aprobar para su posterior discusión y aprobación, la modificación propuesta por la Cámara de Diputados llamada “cláusula de vida eterna de los partidos políticos”, la cual se encontraba prevista en el artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que permitiría la transmisión de votos entre partidos políticos en coalición en procesos electorales para que aquellos partidos que no alcanzaran el mínimo de votaciones pudieran recibir votos de algún otro partido y así evitar su desaparición, permitiendo que los mismos subsistieran con votos ajenos logrando tener una “vida eterna”.

Seguido de un procedimiento legislativo tildado de vicios, el *Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de marzo de 2023.

6. Controversia constitucional en contra del Decreto impugnado. El 09 de marzo de 2023, el Instituto Nacional Electoral presentó su demanda de controversia constitucional en contra del Decreto impugnado, misma que fue admitida el 24 de marzo siguiente, que a su vez fue registrada bajo el número de expediente 261/2023 y turnada a la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, en la cual se señaló una posible transgresión a por lo menos veinticinco preceptos constitucionales y se solicitó la suspensión de su entrada en vigor.

7. Concesión de la suspensión. Como se anticipó en el preámbulo, por acuerdo de 24 de marzo de 2023, el Ministro Javier Laynez Potisek ordenó la formación y registro del incidente de suspensión, concediendo la medida cautelar para el efecto de que no se apliquen los artículos del Decreto combatido hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional.

El Ministro consideró que la interpretación constitucionalmente válida que debe darse al segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, lleva a sostener como excepción que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, es factible conceder la suspensión.

8. Recursos de reclamación. En contra del auto de 24 de marzo de 2023 dictado por el Ministro Laynez Potisek, los representantes de la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal interpusieron recurso de reclamación, siendo registrados con los números de expediente 122/2023-CA y 126/2023-CA, respectivamente. Ambos fueron admitidos y turnados a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para la elaboración del proyecto que se someta a consideración de las y los integrantes del Pleno de la Suprema Corte.

II. ACUERDO IMPUGNADO

-Planteamiento y alcances de la medida cautelar-

Bajo esa tesitura, el acuerdo de 24 de marzo de 2023 concedió la suspensión al Instituto Nacional Electoral respecto de todos los artículos contenidos en el Decreto impugnado.

Como se plantea en el auto impugnado, la suspensión como medida cautelar constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos hasta en tanto se dicte sentencia firme en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el numeral 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Se hace referencia nuevamente a que el Instituto Nacional Electoral solicitó la medida cautelar para que se suspendan los efectos del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, en tanto este Alto Tribunal no emita resolución definitiva, cuyas consecuencias aduce en perjuicio de su autonomía, así como de los derechos humanos de los gobernados; en específico:

A. Que no se apliquen los artículos del Decreto impugnado en tanto la Suprema Corte no emita resolución definitiva en este asunto, ordenando que durante ese tiempo se apliquen las normas derogadas y abrogadas;

B. Permanezca el esquema actual de organización del Instituto Nacional Electoral, lo que implica que no se lleven a cabo despidos masivos del personal que integra los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia;

C. Para que el Instituto Nacional Electoral conserve su personal a nivel central y delegacional respetando sus prerrogativas laborales;

D. Para que se mantengan las prestaciones laborales preexistentes de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral reconocidas en las condiciones generales del trabajador del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa;

E. Se suspenda el artículo transitorio Décimo Séptimo, para el efecto de que no cesen las funciones del titular de la Secretaría Ejecutiva del INE;

F. Que se suspenda el artículo Décimo Octavo transitorio, para que el INE no quede sujeto a emitir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, que tenga como objeto unificar sus dos sistemas: del Instituto y de los organismos públicos locales; y

G. Para que se suspenda el artículo Décimo Primero transitorio y no se extingan los fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del Instituto Nacional Electoral, no permitiendo continuar con su objeto o el de la reforma planteada en el Decreto Impugnado.

Como se anticipó, el artículo 14, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria dispone literalmente que no podrá otorgarse la suspensión en aquellos casos en que la controversia constitucional se hubiere planteado respecto de normas generales, pues atento a las características esenciales de las normas controvertidas -abstracción y generalidad-, se hace imposible paralizar sus efectos, pues ello implicaría que perdieran su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, por lo que en principio no procedería conceder la suspensión.

No obstante, en el presente caso no opera la prohibición a que se refiere la literalidad del precepto legal en comento debido a que, como excepción, esta medida cautelar puede otorgarse cuando la controversia constitucional respecto de normas generales implique o pueda implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano.

En el caso específico, la suspensión no solo se concedió para los efectos solicitados por el Instituto promovente, lo relevante es que en esencia se concedió *“para el efecto de que no se apliquen*

los artículos del decreto combatido hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional.”, es decir, se concedió de forma general para la totalidad del Decreto impugnado. Desde la perspectiva del Ministro instructor, este sistema normativo debe considerarse como una unidad que no permite su suspensión parcial o de lo contrario, desembocaría en incertidumbre jurídica respecto de la función del órgano constitucional autónomo que promovió la controversia. Por lo tanto, aquéllas deben seguir su misma suerte y ser susceptibles de ser suspendidas.

El otorgamiento de la medida cautelar no surgió únicamente como protección a la irreversibilidad de los efectos negativos que repercutirían en el INE, ya sea, con su reestructuración y despido masivo de personal, la destitución de su Secretario Ejecutivo, la matización entre facultades ejecutivas y de dirección o la invasión por parte del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, entre otras violaciones a los principios rectores de la función electoral que establece la fracción V del artículo 41 constitucional; sino que el Ministro instructor advirtió se violentarían los derechos laborales del personal del INE y que la imposibilidad de cumplir con su objeto constitucional garante de la democracia resultaría en una latente afectación a los derechos político electorales de la ciudadanía y aquellos relacionados a que dicho órgano constitucional autónomo organice elecciones libres, auténticas y periódicas bajo los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así como todos los derechos de la personalidad inherentes al ejercicio de sus competencias constitucionales en resguardo del padrón electoral.

En esa línea, la suspensión fue decretada fundamentalmente con el fin de evitar la posible afectación a los derechos político-electorales de la ciudadanía derivado de la alteración operativa y presupuestaria del propio Instituto Nacional Electoral; a los derechos humanos a la intimidad, privacidad y la propia imagen de las personas cuya información personal forma parte del Registro Federal de Electores y que presuponen la integridad del padrón electoral por parte del Instituto Nacional Electoral, así como posibles afectaciones de derechos humanos de naturaleza laboral de los servidores públicos adscritos al órgano constitucional autónomo.

La preservación de dichos derechos requiere como efecto de la suspensión que no se aplique artículo alguno del Decreto impugnado que incida en la modificación de la estructura, funcionamiento y capacidad operativa del INE hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional 261/2023, lo que abarca todas y cada una de las disposiciones del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.*

En ese sentido es que el Ministro instructor estableció que, para la operación, funcionamiento, integración y actividad presupuestaria del Instituto Nacional Electoral, se deberán observar las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto impugnado -hasta antes del 03 de marzo de 2023- pues, de otra manera, no podría operar con regularidad y cumplir la finalidad y funciones constitucionales que le corresponden respecto de la función electoral.

Por lo anterior es que se solicita desde este momento al Máximo Tribunal que al estudiar los recursos de reclamación 122/2023-CA y 126/2023-CA en contra del acuerdo de 24 de marzo de 2023, se repliquen las consideraciones del Ministro Javier Laynez Potisek para conceder la medida cautelar solicitada por el INE y se resuelvan infundados los agravios desarrollados en los diversos recursos. El presente escrito pretende servir de herramienta respecto de los diversos caminos lógico-jurídicos que, en un plano constitucional, desembocan en el criterio sostenido en el acuerdo recurrido.

III. ESTÁNDAR VIGENTE

-En torno a la concesión de la suspensión en controversias constitucionales planteadas en contra de normas generales-

Retomando el tema de la suspensión como medida cautelar, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, aunque con características muy particulares, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares. En primer lugar, tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse

eficaz e íntegramente y, en segundo lugar, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general, en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate, y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 27/2008, de rubro: "**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y FINES**"⁵

Ahora bien, sobre la proscripción prevista en el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria, para conceder la suspensión cuando se impugnen normas generales -sea en acciones de inconstitucionalidad o en controversias constitucionales- ha sido interpretada tanto por la Primera como por la Segunda Sala de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 1º constitucional.

En efecto, la Segunda Sala al resolver el **recurso de reclamación 32/2016-CA** derivado de la controversia constitucional 62/2016, señaló que, tratándose de controversias constitucionales, la suspensión se encuentra regulada en la Sección II, del Capítulo II de la Ley Reglamentaria, numerales que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Artículo 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva."

Conforme a la literalidad del último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria no podrá otorgarse la suspensión en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales; incluso la Segunda Sala se ha pronunciado al respecto y ha establecido que esa prohibición tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria. Sin embargo, el Alto Tribunal también ha reflexionado en el sentido de que la observancia de tal disposición no debe ser irrestricta o indiscriminada, pues en casos como el que en dicho asunto se analizó, resultaba latente que, de aplicarse la norma secundaria, se podría vulnerar un derecho tutelado en la Constitución Federal.

⁵ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro 170007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, marzo de 2008, página 1472.

Por tanto, en esa ocasión estimó que, la interpretación más favorable que debe darse al último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, conforme al texto de la propia norma fundamental, lleva a sostener como excepción, que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de algún derecho humano, es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera tal que, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable pues la violación alegada se habría consumado.

Por su parte, en el **recurso de reclamación 145/2021-CA**, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 77/2021, el Ministro instructor concedió la medida cautelar sobre la consideración de que, tratándose de órganos constitucionales autónomos, debe estimarse que existe una presunción constitucional en favor de su otorgamiento, pues en ese caso, la estabilidad salarial conforma una salvaguarda esencial para ponerlos a salvo de las presiones de los poderes públicos, respecto de los cuales el poder reformador de la Constitución pretendió aislarlos.

Explicó que si bien el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria establece que no podrá otorgarse la suspensión en los casos en que se impugnen normas generales, lo cierto es que el Alto Tribunal ha considerado que cuando en una acción de inconstitucionalidad o en una controversia constitucional se impugnan normas generales que pueden vulnerar de manera irreparable los derechos humanos de un determinado colectivo, se surte una excepción a esa regla general de manera que se pueda impedir que se sigan causando tales afectaciones.

Ese criterio también se encuentra en los **recursos de reclamación 68/2021-CA, 71/2021-CA y 74/2021-CA**, en los que la Primera Sala decidió que procede el otorgamiento de la suspensión en controversias constitucionales tratándose de normas generales, siempre que con ésta se prevenga una violación a derechos humanos de las personas a quienes se dirige y, además, como salvaguarda de la esfera competencial que la Constitución otorga a los organismos autónomos.

Por tanto, es evidente que la proscripción para conceder la suspensión cuando se impugnen normas generales -sea en acciones de inconstitucionalidad o en controversias constitucionales- ha sido interpretada tanto por la Primera como por la Segunda Sala de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 1º constitucional.

En otro orden de ideas, al resolver los **recursos de reclamación 91/2018-CA, 92/2018-CA y 95/2018-CA**⁶ (derivados de una acción de inconstitucionalidad) la Segunda Sala decidió, por mayoría de tres votos, que la prohibición de suspender normas tuvo origen en la Ley Reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, que entró en vigor antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, cuyo artículo 1º dispone expresamente que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y, además, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En esa medida, consideró que es necesario interpretar la legislación reglamentaria del artículo 105 constitucional de conformidad con el artículo 1º constitucional para entender que en aquellos casos en que la controversia se plantee respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, es posible conceder la suspensión.

Ese criterio fue reiterado por esta Segunda Sala, también por mayoría de tres votos, en el **recurso de reclamación 69/2020-C**,⁷ derivado de la controversia constitucional 110/2020, en que se

⁶ Todos ellos resueltos en sesión de trece de febrero del dos mil diecinueve, el primero bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza y el segundo y tercero bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁷ Bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en sesión de veintitrés de septiembre del dos mil veinte.

examinó la viabilidad de conceder la medida cautelar en los casos en que se impugnan normas generales siempre que impliquen la transgresión irreversible de algún derecho fundamental.

Por su parte, en la Sesión de dieciséis de febrero del dos mil veintidós, la Segunda Sala resolvió el recurso de reclamación 145/2021-CA⁸ derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 77/2021, reiterando el criterio de que excepcionalmente es posible conceder la medida cautelar tratándose de normas generales, siempre que de no hacerlo se pudieran cometer violaciones irreparables a derechos fundamentales.

En el mismo sentido ha interpretado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al resolver el Recurso de Reclamación 17/2019-CA⁹ explicó que, en los casos en que la aplicación de un ordenamiento general combatido pudiera vulnerar de manera irreparable derechos fundamentales, es posible conceder la suspensión.

Por lo que hace al **recurso de reclamación 12/2022-CA** derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 218/2021 se resolvió respecto de los agravios relacionados con la aplicación irrestricta de la prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, desestimarlos por infundados, ya que la Segunda Sala ha establecido que la proscripción debe ser interpretada con los artículos 1º y 105 de la Constitución Federal para entender que en aquellos casos en que la controversia se plantee respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, es posible conceder la suspensión.

Por su parte, se expresó que precisamente, la legitimidad de las sentencias descansa en las razones y consideraciones que expresan los juzgadores, acerca de la forma cómo seleccionan, dentro del entramado jurídico y factual, el sustento idóneo para solucionar el conflicto de intereses que es sometido a su prudente arbitrio.

Y se señaló que, en ese sentido, la impartición de justicia no es una labor irracional o arbitraria, pues aun cuando se desarrolla en el terreno de las “posibilidades”, debe atenerse a los límites de la interpretación de preceptos normativos integrados al sistema jurídico. Así, la vocación de la búsqueda de la justicia, a través de la actividad interpretativa del juez, tiene como resultado ineludible, la incorporación al derecho de decisiones y valores que no se encuentran explícitos en la ley, cuyo descubrimiento justificado, por parte del juzgador, constituye una vital aportación a la coherencia del sistema jurídico. Pues, por lo general, en el ámbito de validez de la ley no se establecen los términos en que ha de ser aplicada. Sin que ello implique que los jueces se comporten como legisladores, ya que el sustento de sus decisiones lo obtienen de las leyes, normas, principios, valores e, inclusive, de los criterios jurisdiccionales.

Esa labor interpretativa no constituye un menoscabo a la seguridad jurídica en la aplicación del derecho, pues genera un precedente que, a su vez, **vincula al juez a futuro para establecer la misma solución formal de encontrarse ante la misma situación actual.**

Es en esa congruencia del actuar del juzgador a través de la aplicación del derecho en donde realmente tiene asidero la seguridad jurídica como principio rector de la actividad jurisdiccional.

Así lo ha reconocido este Alto Tribunal, por ejemplo, cuando ha sustentado que las tesis jurisprudenciales, las cuales contienen la *ratio essendi* de los precedentes judiciales, son el resultado de la interpretación de las normas de la Constitución Federal, así como de los tratados internacionales, leyes federales, locales y disposiciones reglamentarias y, al mismo tiempo constituyen normas de carácter positivo obligatorias para los tribunales judiciales o jurisdiccionales, en términos de lo dispuesto en la ley, como se advierte de la jurisprudencia del Tribunal Pleno: **“JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS**

⁸ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁹ Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en sesión de veintiuno de noviembre del dos mil diecinueve.

RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO.”¹⁰

Por lo que hace al **recurso de reclamación 18/2022-CA**, derivado del incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 220/2021, la Segunda Sala se refirió a lo resuelto en los **recursos de reclamación 91/2018-CA, 92/2018-CA y 95/2018-CA**, todos derivados de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 promovida por una minoría de la Cámara de Senadores contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; el **recurso de reclamación 32/2019-CA** derivado de la controversia constitucional promovida por el INEGI, entre otros actos, contra el PEF 2019 y diversos anexos, y la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y el **recurso de reclamación 145/2021-CA** derivado de la controversia constitucional promovida por el Banco de México contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Con independencia de la categorización de los actos impugnados en las controversias constitucionales que dieron origen a esos recursos (normas generales o actos) la Segunda Sala ha considerado la viabilidad de otorgar la suspensión tratándose de remuneraciones de las personas servidoras públicas porque de no hacerlo se podrían causar daños irreversibles e irreparables a sus derechos fundamentales, concretamente, al de recibir una remuneración equitativa y suficiente en procuración tanto de los trabajadores y las trabajadoras como de sus familias, pues se otorgaría un salario menor al de las funciones que realizan y la responsabilidad que conlleva prestar el servicio público correspondiente con calidad e independencia.

Y reiteramos que la Segunda Sala ha considerado que para efectos de la suspensión en controversia constitucional debe establecerse el criterio de que **cuando se trata de órganos constitucionales autónomos, atendiendo a la apariencia del buen derecho, debe estimarse que existe una presunción constitucional en favor de su otorgamiento cuando se impugne un presupuesto de egresos en la parte en que determine una reducción general de las remuneraciones de los servidores públicos**, precisamente porque se erige como medida que permite salvaguardar la propia Constitución, que buscó garantizar su autonomía.

Además, que lejos de contravenir el artículo 127 constitucional, esta medida cautelar busca garantizar, cuando menos, la excepción prevista en su fracción III, hasta en tanto se decida el fondo del asunto, ya que de no concederse la suspensión se ocasionarían daños irreparables, pues en ese caso existe una probabilidad de afectación a las remuneraciones de los servidores públicos que puede poner en peligro la autonomía constitucional de que gozan los órganos constitucionales autónomos

Por su parte, en el **recurso de reclamación 44/2022-CA**, derivado del Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 1/2022 se precisó que la suspensión en controversia constitucional, en primer lugar, tiene como objeto primordial **preservar la materia del juicio**, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, **para que la sentencia que declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente**, situación que adquiere relevancia en un medio de control constitucional; y, en segundo lugar, tiende a **prevenir un daño trascendente a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal**.

Finalmente, debe tenerse presente lo resuelto en el incidente de suspensión con motivo de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, en el auto de 20 de febrero de 2023, por el que el Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán resolvió conceder la suspensión solicitada respecto de las normas secundarias que rigen los procesos electorales, por ser incompatibles con la prohibición constitucional contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, que establece que no pueden promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral, lo cual tiene por objeto que, en su caso, las normas en materia electoral puedan ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se resuelvan las contiendas antes de que se inicie el proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observar la materia electoral.

En la especie, el Ministro Pérez Dayán utilizó la figura de la suspensión para tutelar una regla constitucional, sobre la aplicación de una norma de menor jerarquía que claramente busca

¹⁰ 9ª Época; Jurisprudencia; Pleno; publicada en el S.J.F. y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, p. 8.

evadirla. De no concederse la suspensión, el efecto sería convalidar que el Decreto impugnado en esa ocasión sea aplicado en sus términos en los procesos electorales en curso, privilegiando una norma secundaria sobre la regla constitucional. De tal manera que una sentencia de fondo haría irreparable la transgresión a la regla constitucional respecto de los procesos electorales que habrían iniciado al amparo de la norma secundaria espuria.

La concesión de la suspensión fue recientemente confirmada por la Segunda Sala al resolver el Recurso de reclamación 27/2023-CA.

Con base en (i) el auto recurrido por el que se concede la suspensión en la controversia; (ii) la doctrina jurisprudencial desarrollada por el Alto Tribunal respecto al tópic que nos ocupa; y (iii) el caso recientemente sometido a consideración del Ministro Alberto Pérez Dayán y confirmado el criterio respecto a la concesión de la suspensión por la Segunda Sala, las organizaciones firmantes proponen el siguiente estándar a observarse por el Juez constitucional al momento de que sea sometido a su consideración la concesión de la medida cautelar tratándose de una controversia constitucional promovida en contra de una norma general.

Como se señaló, atendiendo a la literalidad de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria, encontramos que por regla general la suspensión no podrá ser otorgada en casos en los que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales.

Ahora bien, atendiendo al mandato contenido en el artículo 1º constitucional de interpretar la ley en el sentido más favorable a la persona, el régimen en torno a la suspensión en controversias constitucionales contra normas generales, nos invita a establecer tres supuestos de excepción en los que sí es procedente conceder la medida cautelar en esos términos:

- a. En aquellos casos en los que la norma general impugnada contenga disposiciones individualizadas, con un destinatario en específico, desvirtuando las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.
- b. En aquellos casos en los que, de no concederse la medida, la entrada en vigor de la norma general impugnada conlleve la transgresión irreversible de algún derecho humano; o bien,
- c. En aquellos casos en los que, la medida sea concedida con la finalidad de que se aplique una regla constitucional sobre una norma de menor jerarquía con apariencia de ser transgresora de la misma, de tal manera que, de no concederse, el impacto al orden constitucional quede consumado irreparablemente para el momento en el que se emita una sentencia definitiva.

De esta manera, el Ministro instructor a quien sea sometido la admisión de una controversia constitucional respecto de una norma general que contenga la solicitud de suspensión de la entrada en vigor de la misma, deberá analizar si en el caso concreto se activa alguno de los tres supuestos de excepción anteriores.

Bajo esa óptica, sus Señorías pueden observar que, en el caso que nos ocupa, se materializan las tres hipótesis respecto de la controversia constitucional promovida por el INE en contra del Decreto impugnado.

1. Por lo que hace al primer supuesto, esto es, que la norma general contenga disposiciones individualizadas con un destinatario específico, desvirtuando las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, se encuentra satisfecho en este asunto.

En principio, debe tenerse presente que el artículo 13 constitucional, prohíbe expresamente que existan leyes privativas, ello con el objeto de salvaguardar el principio de igualdad de las personas ante la ley, a través de la abolición de fueros y privilegios que pudieran establecerse a través de este tipo de disposiciones.

De esta forma, puede decirse que una Ley es conforme con el principio de igualdad, cuando cumple con sus tres características fundamentales, a saber: generalidad, abstracción e impersonalidad;

pues de esta forma se impide que puedan expedirse leyes cuya aplicación desaparezca después de aplicarse al caso concreto en ellas previsto y determinado.

Es decir, la garantía de no ser juzgado con leyes privativas será transgredida cuando se aplique o trate de aplicar una disposición que sólo se refiera a una persona o grupo de personas determinadas y que, por lo mismo, no pueda ser aplicada a la generalidad de individuos que se sitúen en la hipótesis que se prevea.

El artículo 14, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria que prohíbe la suspensión de normas generales tratándose de controversias constitucionales, debe confrontarse con el alcance de la prohibición constitucional de leyes que contengan disposiciones dirigidas a personas concretas y se agoten en su primera aplicación.

En el caso concreto, disposiciones como la que mandata que el Secretario Ejecutivo del INE cese en sus funciones, después de aplicarse, perderán su vigencia, o bien, aquellas que tienen como destino el despido masivo de los trabajadores del órgano garante. Al tratarse de normas que involucran disposiciones individualizadas, frente a la apariencia de que transgreden la norma fundamental, es procedente su concesión.

2. Ahora bien, por lo que se refiere a la segunda excepción, el Decreto impugnado -en su integridad- conlleva la transgresión a la autonomía del INE, debilitándolo como órgano garante de la democracia, lo que en automático impacta los derechos político-electorales de los gobernados, actualizando el supuesto que en múltiples veces ambas Salas del Alto Tribunal han considerado como la excepción a la regla de no procedencia de la suspensión respecto de la entrada en vigor de normas generales.

Con independencia a la doctrina jurisprudencial desarrollada previo a 2021, es a partir de la reforma judicial constitucional aprobada ese año que se incorporó a la Constitución Federal una nueva vocación por cuanto a la controversia constitucional. La posibilidad de que los órganos legitimados no solamente acudan a ese medio de control a someter a la Suprema Corte invasiones por cuanto a las atribuciones constitucionales o a sus garantías institucionales, sino respecto a omisiones, actos o normas generales que impacten los derechos humanos de los gobernados.

A partir de esa reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo del 2021, el nuevo modelo de controversia constitucional obliga a repensar y replantear los alcances del artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria.

Tal y como lo señaló el Ministro Javier Laynez Potisek en el voto aclaratorio que emitió en el Recurso de Reclamación 145/2021-CA, a partir de esa reforma constitucional, el poder reformador de la norma fundamental permitió que, a través de una controversia constitucional, la Suprema Corte resolviera no solamente si un determinado acto o norma general afecta las competencias o atribuciones constitucionales de distintos órganos o niveles de gobierno, sino también si ese acto o norma es transgresor de algún derecho humano reconocido por los tratados internacionales de los que México es parte.

En ese sentido, el nuevo texto constitucional alineado con la doctrina jurisprudencial expuesta líneas arriba, invitan a que sus Señorías confirmen que un segundo supuesto de excepción a la no procedencia de la suspensión tratándose de controversias constitucionales contra normas generales se actualiza en el caso en el que la entrada en vigor de la norma impugnada conlleva la transgresión a derechos fundamentales de manera irreparable.

Tratándose del Decreto impugnado por el INE, los derechos humanos que con la entrada en vigor de las disposiciones que lo conforman, vulneran de manera irreparable derechos laborales de los servidores públicos que integran ese órgano garante; los derechos fundamentales de la ciudadanía a que dicho órgano constitucional autónomo organice elecciones libres, auténticas y periódicas bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como todos los derechos de la personalidad (intimidad, privacidad e identidad) inherentes al ejercicio de sus competencias constitucionales en el resguardo del padrón electoral.

Cabe destacar que la irreparabilidad se agrava en torno a los procesos electorales que están en curso, o bien, se encuentran próximos a comenzar, en los que se renovarán al titular del Ejecutivo Federal, los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, once gobernaturas y treinta y un Congresos Locales.

3. Finalmente, debe decirse que, en torno al tercer supuesto de excepción propuesto, cuya vocación es proteger las reglas constitucionales que podrían transgredirse de manera irreparable por la entrada en vigor y aplicación de una norma secundaria, de tal manera que una sentencia definitiva favorable sea suficiente para que la norma fundamental sea la que se materialice frente a la norma inferior tildada de inconstitucional, como se anticipó, encuentra lugar a partir de la suspensión concedida por el Ministro Alberto Pérez Dayán en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, confirmada por mayoría de votos por la Segunda Sala del Alto Tribunal.

En esa ocasión, el Ministro Pérez Dayán utilizó la figura de la suspensión para tutelar una regla constitucional, sobre la aplicación de una norma de menor jerarquía que claramente busca evadirla.

Se trata de la regla constitucional contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal. Dicha regla establece que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral al que vayan a aplicarse. Se trata de la salvaguarda del principio de certeza en materia electoral.

El artículo establece en su parte conducente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Con dicha medida, además de velar porque todos los actores políticos tengan certeza sobre las reglas que van a regir en los procedimientos electorales, se busca que cuenten con la oportunidad de cuestionar mediante la acción de inconstitucionalidad el contenido material de estas nuevas reglas que se integraran al sistema jurídico electoral. Y una vez que el Máximo Tribunal se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de estas normas aparentemente inconstitucionales, en caso de ser validada o desestimada la acción, entonces sí, sean aplicadas en los procesos electorales por venir.¹¹

De no haberse concedido la suspensión en el caso concreto, el Decreto impugnado sería aplicado a los procesos electorales sobre los que no media el plazo establecido entre la promulgación y publicación de aquél y el inicio de estos últimos. En el caso concreto se trata de los procesos electorales de Coahuila y el Estado de México, que iniciaron durante los primeros días de enero de 2023, tan sólo una semana después de que se publicó el Decreto sin ninguna norma transitoria que exceptuara su aplicación en dichos procesos.

De no concederse la suspensión y haber sido confirmada por la Segunda Sala, el efecto sería convalidar que el Decreto sea aplicado en sus términos en los procesos electorales en curso, privilegiando una norma secundaria sobre la regla constitucional. A través de la concesión de la suspensión, el Ministro Pérez Dayán evita ese escenario y le da efectividad a la regla constitucional.

¹¹ Los razonamientos expuestos en este apartado tienen como base los razonamientos que desarrolla Luisa Conesa Labastida en el artículo titulado *La suspensión del Plan B: salvaguarda del principio de certeza electoral y democrática*, que puede leerse en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-suspension-del-plan-b-salvaguarda-del-principio-de-certeza-electoral-y-democratica/>

De no haber sido así, el Decreto impugnado habría sido aplicado en los procedimientos electorales de Coahuila y Estado de México y la violación habría quedado consumada de manera irreparable respecto de esos dos procedimientos.

Es decir, el Ministro Pérez Dayán aplicó e hizo efectivo el mandato constitucional de publicación anticipada de leyes electorales utilizando como instrumento o vehículo jurídico el incidente de suspensión abierto con motivo de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas.

Esta medida cautelar se ve reforzada por la construcción de la norma constitucional en forma de regla en oposición a mandato de optimización. Esto es, la suspensión no lleva a cabo una valoración sobre la mejor forma de alcanzar un objetivo constitucional, sino que aplica una regla incondicionada, respetando el límite temporal contenido en la Constitución.

Así, el incidente de suspensión no se limitó a ser un simple instrumento formal que permitió la aplicación del mandato constitucional contenido en el artículo 105, fracción II penúltimo párrafo, sino que, independientemente del debate relacionado con su compatibilidad con las acciones de inconstitucionalidad, también cumplió con su finalidad material, preservando parte de la materia del juicio y asegurando provisionalmente uno de los bienes jurídico-tutelados. En este caso, los principios de certeza y equidad en la contienda en el sistema electoral.

De otra forma, el pronunciamiento respecto a la observancia de la regla referida no hubiera podido emitirse por la Suprema Corte hasta resolver la acción de inconstitucionalidad, posiblemente demasiado tarde para hacerla efectiva, pues los procedimientos electorales de los estados de México y Coahuila habrían concluido y, por tanto, los daños aducidos serían irreparables.

Por lo anterior, es claro que el Ministro Instructor no sólo realizó una interpretación en beneficio de los derechos fundamentales en riesgo por la norma impugnada -de conformidad con los precedentes señalados- al realizar un control *ex officio* del artículo 64 de la Ley Reglamentaria, sino que aplicó un mandato constitucional al haber otorgado la suspensión.

En específico, los establecidos en los artículos 105, fracción II penúltimo párrafo y el 133 de la Carta Magna, que contienen los mandatos constitucionales de certeza en el desarrollo de los procesos electorales a través de publicación anticipada de leyes electorales y supremacía constitucional. Es decir, el razonamiento del Ministro Instructor va más allá de un ejercicio de control *ex officio* de la Ley Reglamentaria, pues aplicó los mandatos constitucionales referidos al haber otorgado la suspensión en contra de la norma impugnada sobre lo dispuesto por una norma de jerarquía inferior que busca evadir el mandato constitucional en cuestión.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Decreto impugnado también encuentra disposiciones que son violatorias de mandatos constitucionales y que, de aplicarse, se habrán consumado de manera irreparable. Por ejemplo, tratándose del cese de funciones del titular de la Secretaría Ejecutiva del INE, o bien, sobre la injerencia del legislativo en el nombramiento del nuevo titular, así como los derechos laborales de los trabajadores de ese órgano. La aplicación de esas disposiciones conllevaría la aplicación de normas generales secundarias sobre reglas constitucionales contenidas en los artículos 41 y 123 de la Constitución Federal. La transgresión al mandato constitucional se consumaría de manera irreparable, incluso por una sentencia definitiva favorable.

Por las razones anteriores, existen razones suficientes para confirmar el sentido del auto impugnado en los recursos de reclamación señalados al rubro del presente escrito, pues no debe perderse de vista que con la concesión de dicha medida se garantiza el funcionamiento de una institución fundamental para el orden democrático nacional y se garantiza la estabilidad por cuanto a las reglas del juego que rigen en el ejercicio de los derechos político-electorales de las y los mexicanos.

IV. EJERCICIO DE CONTROL *EX OFFICIO* DE CONSTITUCIONALIDAD
-Sobre la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos-

Si bien ambas Salas han llegado a la conclusión de que la Ley Reglamentaria sí admite la suspensión a través de una interpretación directa de su contenido de cara al artículo 1º constitucional, en el supuesto jamás concedido que sus Señorías no compartan la metodología, existe una ruta alterna para que el Alto Tribunal haga efectiva de manera inmediata la Constitución frente a una norma secundaria que la transgrede y pudiese impactar de manera irreparable en los derechos de los gobernados.

A juicio de las firmantes, la respuesta se encuentra en la obligación constitucional consagrada en el artículo 1º de la Constitución Federal consistente en que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán en el sentido que otorgue una protección más amplia a las personas.¹² La Jurisprudencia establecida por el Pleno del Alto Tribunal en el sentido de que los órganos del Poder Judicial de la Federación tienen la obligación de inaplicar una norma en el ámbito de su competencia cuando se advierta que es violatoria de los derechos fundamentales. El criterio obligatorio establece:

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.

Por imperativo del artículo 1o., en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o ex officio, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe, **ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su acto, si ésta es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional.** Ahora bien, cuando se habla del control ex officio debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, **pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes.** En estas circunstancias, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito, **como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia,** es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla.¹³

Lo anterior, no es una actividad potestativa sujeta a la discrecionalidad de los órganos jurisdiccionales, sino que se trata de una obligación que encuentra su fundamento en diversos

¹² Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

¹³ 10ª Época; Pleno; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I pp. 355

preceptos nacionales e internacionales, así como en una gran cantidad de precedentes, cuya aplicación es obligatoria para las autoridades judiciales.

En efecto, por lo que se refiere al ámbito interamericano, basta recordar los siguientes precedentes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- *Caso Almonacid Arellano Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafos 123 y 124.
- *Caso Boyce y otros Vs. Barbados*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007, párrafo 78.
- *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, párrafo 128.
- *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 339.
- *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párrafos 236 y 237.
- *Caso Rosendo Cantú y Otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párrafos 219 y 220.
- *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafos 225 a 233.

De los citados precedentes es posible concluir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que cuando un estado ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (como es el caso del Estado mexicano), los jueces se encuentran sometidos a ésta, lo que los obliga a velar por que el efecto útil de la citada convención no sea limitado o mermado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto o fin.

Ahora bien, en cuanto a lo que respecta al ámbito interno, el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver el expediente varios 912/2010, estableció que de conformidad con el artículo 1º Constitucional (derivado de la reforma de diez de junio de dos mil once), todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro-persona*.

Asimismo, el Alto Tribunal resolvió que de una interpretación de los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aún a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior; y que si bien los juzgadores no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

De esta manera, sostuvo el Máximo Tribunal, el parámetro de control de convencionalidad *ex officio* se encuentra conformado por todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; por todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; y por todos los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte

(aunque sobre este último punto, conviene precisar que la actual integración de la Suprema Corte ha determinado que todos los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son vinculantes para el Estado mexicano).

En este sentido, concluyó el Pleno de la Suprema Corte en el expediente Varios 912/2010, que para realizar un control de convencionalidad se deben seguir los siguientes pasos:

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Lo anterior encuentra sustento en los siguientes criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹⁴

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.”¹⁵

“PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹⁶

“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.”¹⁷

De esta manera, sus Señorías pueden advertir que, con independencia al estándar creado por ambas Salas en torno a la procedencia de la suspensión en controversias constitucionales respecto de normas generales, una ruta alterna que cumple con la obligación establecida en el artículo 1o constitucional, es el ejercicio del control *ex officio* de constitucionalidad sobre la Ley Reglamentaria.

Así, la Ley Reglamentaria no escapa a ese control *ex officio* que se encuentra obligada a ejercer la Suprema Corte en aquellos casos en los que las leyes aplicables en el ámbito de su competencia sean violatorias de derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional o en tratados internacionales. Dicho control ya ha sido previamente ejercido por el Alto Tribunal sobre la ley adjetiva que nos ocupa. Es el caso de la sentencia por la que se resolvió el recurso de reclamación 32/2016 que en su parte conducente considera:

“Sin embargo, la observancia de tal disposición no debe ser irrestricta o indiscriminada, pues en casos como el que ahora se analiza, donde resulta latente que de aplicarse la norma secundaria, se podría vulnerar el derecho humano de protección de los datos personales al exigir a los sujetos

¹⁴ 10ª Época, Pleno SCJN; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta, Tomo 1, Diciembre de 2011, pág. 552.

¹⁵ 10ª Época, Pleno SCJN; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta, Tomo 1, Diciembre de 2011, pág. 535.

¹⁶ 10ª Época, Pleno SCJN; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta, Tomo 1, Diciembre de 2011, pág. 551.

¹⁷ 10ª Época, Segunda Sala; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta, Tomo I, Junio de 2014, pág. 555.

obligados que publiquen en los sistemas habilitados para ello las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, sin otorgarles la oportunidad de decidir si ese es su deseo, conforme lo dispone la Constitución Federal.

Por tanto, se estima que la interpretación más favorable que debe darse al último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al texto de la propia norma fundamental, lleva a sostener como excepción que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera tal que, de divulgarse la información, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable pues la violación alegada se habría consumado. “

En esa ocasión, la conclusión a la que llegó el Alto Tribunal fue en llevar a cabo la interpretación más favorable de la Ley Reglamentaria para concluir que en aquellos casos en que una controversia constitucional se plantee respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de algún derecho humano, es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el propio juicio quede sin materia por ser precisamente, ese el tema a decidir en el fondo.

En el caso concreto, para trazar la ruta del control *ex officio* sobre los numerales que regulan la suspensión en controversias constitucionales, resulta conveniente hacer referencia a ellos -14 segundo párrafo, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria-:

"Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Artículo 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.”

Primero, resulta pertinente delimitar el parámetro de control respecto del cual se contrastan las normas cuyo ejercicio de control se solicita. Para posteriormente plantear las posibilidades interpretativas mediante su interpretación conforme -en sentido amplio y en sentido estricto-. Y, finalmente, si no se coincide con lo anterior, se solicita la inaplicación de las normas.

a. Parámetro de control.

Se compone por las obligaciones derivadas del artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos y el régimen constitucional aplicable a las controversias constitucionales contenido en el artículo 105 constitucional. Esto es:

“Artículo 10. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios;
- j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;
- k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y
- l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

Así, el sistema normativo sujeto a control debe contrastarse necesariamente con el artículo 1° Constitucional, cuya redacción actual tuvo su origen en la reforma de 10 de junio de 2011, el cual establece esencialmente que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece.

Asimismo, dicho precepto constitucional establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Disposición que tiene una importancia trascendental en nuestro ordenamiento jurídico, pues con base en ella, se obligó a todos los órganos jurisdiccionales a replantear el ejercicio de sus funciones, pues implicó una ampliación en la labor jurisdiccional.

Ello, ya que, con base en dicho precepto, los tribunales están obligados a realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas que pretenden aplicar en un determinado caso, pues sólo una vez que se ha determinado que una norma es acorde con los derechos humanos de las personas, es posible aplicarla a un determinado caso.

Por otro lado, debe tenerse presente la reforma constitucional judicial de 2021, la cual, sustentándose en la interpretación realizada sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la naturaleza y alcances de las controversias constitucionales, reformó el artículo 105 Constitucional, con el fin de ampliar el objeto de ese mecanismo de control, abriendo la puerta a que los órganos legitimados sometan a revisión de la Suprema Corte a través de esa vía omisiones, actos o normas que vulneren la Constitución, o bien, derechos humanos reconocidos en ella o en los tratados internacionales de los que México es parte.¹⁸

b. Interpretación conforme en sentido amplio

Ahora, una vez establecido el marco jurídico y el parámetro de control con el que se contrastará, se procede a realizar una interpretación conforme al texto constitucional vigente. En específico, nos referimos al artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria.

La redacción vigente data de la emisión de la Ley Reglamentaria en 1995, lo que nos obliga a darle una lectura a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y la reforma judicial de 2021 que ya se han referido. Así, la interpretación conforme en sentido amplio del artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria, debe decirse que ésta conduce a concluir que el citado precepto no debe ser interpretado de forma irrestricta, sino que debe analizarse a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha realizado una interpretación conforme del citado precepto, contrastándolo con el artículo 1° de la Constitución Federal. Nos hemos referido a la doctrina jurisprudencial que se ha desarrollado en ese sentido.

¹⁸ Esto puede observarse en el Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación, visible en la [página de internet: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial%20PJF-OK.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial%20PJF-OK.pdf)

A partir de esa doctrina jurisprudencial, y de los recientes ejercicios realizados por el Ministro Alberto Pérez Dayán y el Ministro Javier Laynez al otorgar la suspensión en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, y en la controversia constitucional 261/2023, respectivamente, las organizaciones civiles proponemos la siguiente interpretación acorde al parámetro de control del numeral sobre el que se ejerce el control referido.

i. Por regla general, atendiendo a la literalidad de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria la suspensión no podrá ser otorgada en casos en los que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;

ii. De manera excepcional, la medida cautelar será otorgada en contra de normas generales en alguno de los siguientes tres supuestos:

a. La norma general implique actos individualizados con un destinatario en específico, desvirtuando las características de ser general, abstracta e impersonal;

b. De no concederse la medida, la entrada en vigor de la norma general impugnada conlleve la transgresión irreversible de algún derecho humano; o bien,

c. La medida sea concedida con la finalidad de que se aplique una regla constitucional sobre una norma de menor jerarquía con apariencia de ser inconstitucional, de tal manera que, de no concederse, la transgresión al orden constitucional quede consumado para el momento en el que se emita una sentencia definitiva.

El valor de este escrito de *amicus curiae* se encuentra principalmente en este apartado. Se ha profundizado en torno a los tres supuestos de excepción en el siguiente sentido:

3.1 Sobre los casos en que una norma implica actos individualizados. Se parte de la prohibición de que existan leyes privativas contenida en el artículo 13 constitucional. En aquellos casos en los que la norma general implica un impacto individualizado, concreto y personal, el espíritu del legislador desde la emisión de la Ley Reglamentaria, ha sido que el órgano legitimado pueda obtener una medida cautelar para el efecto de que no se concrete el daño de manera irreparable.

3.2 Previo a la reforma judicial de 2021, la vocación de las controversias constitucionales se encontraba direccionada a garantizar el sistema federal y la división de poderes, de tal manera que los diversos órganos públicos no invadan las atribuciones constitucionales de otro, o bien, que las garantías institucionales sean respetadas. El órgano reformador en 2021 abrió la posibilidad de que los órganos legitimados acudan a la controversia constitucional para defender los derechos humanos del gobernado, por lo que el alcance de este medio de control fue ampliado, tal como lo reconoce el Ministro Laynez en el voto aclaratorio sobre el recurso de reclamación 145/2021-CA.

3.3 La suspensión concedida por el ministro Pérez Dayan al admitir la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, confirmada por mayoría de tres votos de la Segunda Sala de la Suprema Corte, abre la puerta para que los medios de control constitucionalidad sirvan como recurso efectivo para que prevalezca una regla constitucional sobre una norma de menor jerarquía que la transgreda de manera que sea irreparable aún en el supuesto de que se obtenga una sentencia definitiva favorable.

En cualquiera de los tres supuestos de excepción, el Ministro instructor deberá ponderar que con la concesión de la medida no se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

c. Interpretación conforme en sentido estricto.

Si no se comparte el planteamiento referido, sería porque se advierten varias interpretaciones jurídicamente válidas de las normas relativas a suspensión contenidas en la Ley Reglamentaria que se han venido refiriendo.

Por cuanto hace a la interpretación en sentido estricto, debe decirse que el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria, admite al menos, dos interpretaciones incompatibles entre sí.

(i) Una en el sentido literal de dicho precepto, lo cual lleva a concluir que la suspensión es improcedente en aquellos casos en los que la controversia constitucional se promueve contra normas generales; y (ii) una segunda interpretación, que es la que ha venido sosteniendo la doctrina jurisprudencial emitida por la Suprema Corte, en el sentido de que es posible conceder la suspensión en una controversia que se promueva contra normas generales, de manera excepcional.

Sobre esa excepcionalidad se propone el estándar desarrollado en el punto anterior.

Por tanto, ante tal disyuntiva, debe recordarse que conforme a la interpretación conforme en sentido estricto, siempre debe preferirse aquella interpretación que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

En este sentido, la interpretación más favorable a los gobernados es la segunda, en tanto al peligro de que se vulnere de manera irreparable el sistema democrático y los derechos fundamentales que lo rodean.

En ese sentido, el Juez constitucional se encuentra llamado a examinar, caso por caso, si se reúnen los requisitos para conceder la suspensión en una controversia constitucional promovida en contra de una norma general, así como ponderar el beneficio o afectación que su concesión desplegará de cara al orden constitucional.

d. Inaplicación

En las condiciones anotadas, y solo para el caso de que se estime que la prohibición -emanada de una lectura literal del artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria- no puede ser objeto de una interpretación conforme en sentido amplio o estricto, es procedente inaplicarla al caso concreto para hacer valer la jerarquía del orden constitucional en materia de derechos humanos.

Es decir, si se estima que existe una prohibición tajante en la Ley Reglamentaria respecto a otorgar la suspensión en controversias constitucionales para que no se paralice la entrada en vigor de la norma y sus efectos,¹⁹ lo procedente es declarar inaplicable la prohibición por no ser compatible con el parámetro de control con el que se confrontó la norma.

Por ello, al compartirse el criterio de que la prohibición establecida en los artículos de la Ley Reglamentaria, es un obstáculo insalvable para que ese Máximo Tribunal pueda realizar su función de guardián de la Constitución y en última instancia, de protector de los derechos fundamentales de los gobernados de conformidad con los artículos 1º y 133º de la Carta Magna, lo procedente es declararlo inaplicable y confirmar el otorgamiento de la suspensión en los términos realizados por el Ministro Instructor.

19 SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES, NO RIGE CUANDO SE CONCEDE EN CONTRA DE SU ACTO DE APLICACIÓN.

La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria y, por ende, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación de aquella, pero de ninguna forma la validez de la disposición legal aplicada. En otras palabras, cuando se impugna una norma general a través de su primer acto de aplicación, la concesión de la suspensión en contra de ese acto no paraliza la aplicación y eficacia de la norma a todos los casos que se susciten con posterioridad a dicha medida cautelar, pues la norma, en observancia de su generalidad, obligatoriedad y validez, sigue vigente en el sistema jurídico, y, por tanto, únicamente se suspenden los efectos y consecuencias del acto en el que la autoridad invoca o aplica la disposición impugnada.

9ª Época; Segunda Sala; TA; S.J.F. y su Gaceta Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 1997

Ello sobre la base de que la mera presencia en el orden jurídico de esta norma general pone en jaque de manera tan nuclear diversas garantías y derechos concomitantes al más elemental entendimiento del Estado de Derecho y del funcionamiento del aparato estatal, con la amenaza de irrogar perjuicios irreparables respecto de una multiplicidad de personas como se verá en el siguiente apartado, que la respuesta que exige el texto constitucional es confirmar el otorgamiento de la medida cautelar.

Ello, ya que la consecuencia que conllevaría la aplicación irrestricta de esa disposición, sería que se pudieran llegar a afectar de manera irreparable los derechos humanos de la ciudadanía, en especial los de carácter político electoral que presuponen elecciones libres, auténticas y periódicas, organizadas por autoridades independientes e imparciales que se conduzcan en todo momento bajo los principios rectores de la función electoral previstos en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal; los derechos humanos a la intimidad, privacidad e identidad, que se traducen en múltiples obligaciones para el Instituto Nacional Electoral en relación con la preservación y el resguardo de toda la información contenida en el padrón electoral, así como los derechos laborales del personal del referido órgano constitucional autónomo; como se sostiene en el auto de 21 de marzo de 2023, dictado en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.

Por tanto, ante la disyuntiva de aplicar el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de manera irrestricta, permitiendo la violación irreparable de los derechos humanos de los gobernados, deberá preferirse la inaplicación de dicho precepto; pues así lo ordenan los artículos 1º y 133 Constitucionales, como se ha expuesto en este apartado.

V. PARTICULARIDADES DEL CASO CONCRETO

-Violaciones a los derechos humanos y a la autonomía del INE de carácter irreparable-

El Decreto impugnado pretende disminuir el presupuesto y acabar con la autonomía técnica y operativa del INE, lo cual tendrá consecuencias irreparables que vulnerarán gravemente los derechos humanos y democráticos de la sociedad mexicana. El INE es el órgano encargado de organizar, supervisar y garantizar la transparencia e imparcialidad de las elecciones, por lo que cualquier disminución en su capacidad de actuar con autonomía e independencia será una grave amenaza a la democracia y al Estado democrático de derecho en el país.

Es decir, el INE es una institución clave para la democracia mexicana, ya que es la encargada de garantizar elecciones libres, auténticas y transparentes en todo el país. Su capacidad de actuar con autonomía e independencia es esencial para asegurar que las elecciones sean imparciales y que el proceso de elección sea aceptado como legítimo por todas las partes involucradas. Cualquier debilitamiento del INE o disminución en su capacidad de actuar con independencia es una grave amenaza para la democracia y el estado de derecho.

Las consecuencias de la erosión de la democracia a través de la debilitación del INE pueden ser muy graves. En primer lugar, si los ciudadanos pierden la confianza en la integridad del proceso electoral, podrían rechazar los resultados de las elecciones, lo que podría conducir a una mayor polarización y conflicto social. Además, un debilitamiento del INE podría abrir la puerta a la manipulación y el fraude electoral, lo que podría erosionar aún más la confianza de los ciudadanos en el proceso democrático. En última instancia, una erosión de la democracia podría tener graves consecuencias para los derechos humanos de los ciudadanos, especialmente para aquellos que son más vulnerables y dependen de las protecciones que ofrece un estado democrático de derecho.

La importancia del papel del INE en la organización de elecciones libres y democráticas se vuelve aún más evidente en los periodos electorales. Con elecciones en puerta, la debilitación del INE podría tener consecuencias catastróficas para los derechos humanos y democráticos del electorado. Al encontrarse dos periodos electorales en curso -Estado de México y Coahuila-, y próximamente iniciará el periodo electoral a nivel nacional en el que se elegirá al titular del Ejecutivo Federal y la nueva integración de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, así como la renovación de nueve gobernaturas²⁰ y la renovación de 31 Congresos Locales, va a tener como consecuencia daños a los

²⁰ Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán

derechos humanos del electorado por el riesgo de que el INE pierda la capacidad de garantizar que esas elecciones se lleven a cabo de manera libre, auténticas y periódicas, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Principios rectores que se encuentran en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, mismos que se definen para mejor proveer del Alto Tribunal:

Certeza: Este principio se refiere a que la elección debe ser cierta y confiable. Esto significa que los ciudadanos deben tener la certeza de que el proceso electoral se lleva a cabo de manera adecuada, que los votos son contados de forma precisa y que los resultados reflejan la voluntad popular expresada en las urnas, sin que haya injerencia por parte de actores políticos que afecten la contienda e igualdad electoral. Para garantizar la certeza electoral, se deben utilizar medidas técnicas y de seguridad que permitan proteger la integridad del proceso electoral.

Imparcialidad: El principio de imparcialidad establece que los funcionarios electorales deben actuar sin tener preferencia o beneficiar a ningún partido por algún candidato, y deben aplicar la ley con equidad y justicia. Esto implica que los funcionarios electorales deben actuar de manera objetiva, sin favorecer a ningún actor político en particular. Asimismo, deben tratar a todos los contendientes de manera igualitaria, sin dar ventaja a ninguno de ellos.

Independencia: La independencia es un principio fundamental de la función electoral. Las autoridades electorales deben actuar con autonomía e independencia del poder político y de los intereses particulares. Esto significa que los funcionarios encargados de organizar y conducir las elecciones deben actuar con objetividad y sin presiones externas que puedan afectar su imparcialidad o su capacidad de tomar decisiones autónomas.

Legalidad: Este principio establece que la elección debe llevarse a cabo conforme a la ley y a los procedimientos establecidos. Las autoridades electorales deben garantizar el respeto a las normas y sancionar las violaciones a la ley electoral, para asegurar que la elección se lleve a cabo en un marco legal y justo. De esta manera, se busca evitar fraudes electorales y asegurar que el proceso sea transparente y equitativo.

Máxima publicidad: La máxima publicidad se refiere a que la elección debe ser transparente y pública, de modo que la ciudadanía tenga acceso a toda la información relevante del proceso electoral. Esto significa que se deben dar a conocer los criterios y procedimientos para la designación de las autoridades electorales, así como los mecanismos para la organización y conducción de la elección. Asimismo, se debe garantizar el acceso a la información sobre los resultados electorales, para que la ciudadanía pueda conocer y evaluar el desempeño de los actores políticos.

Objetividad: Por último, el principio de objetividad establece que las decisiones y actuaciones de las autoridades electorales deben estar basadas en criterios objetivos y razonados. Esto significa que los funcionarios encargados de organizar y conducir las elecciones deben actuar con imparcialidad y objetividad, tomando decisiones basadas en datos y evidencias, y no en criterios subjetivos o arbitrarios. De esta manera, se busca garantizar que el proceso electoral sea justo y equitativo para todos los actores políticos involucrados.

Así, entre otras cosas, tal y como advirtió el Ministro instructor, las siguientes consecuencias del Decreto impugnado violarían los principios constitucionales de la siguiente forma:

a. El despido masivo del personal que integra los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia atenta contra varios principios fundamentales para el buen funcionamiento del INE. En primer lugar, la certeza se ve afectada debido a que la reducción de personal puede generar dudas sobre la capacidad del INE para garantizar elecciones confiables y transparentes, es posible que no cuente con los recursos humanos para cumplir con dicha tarea. La imparcialidad también se ve amenazada, ya que, si el número de empleados disminuye significativamente, el proceso electoral podría verse influenciado por presiones externas. Por otro lado, la objetividad se ve comprometida, ya que, si los órganos encargados de la organización y desarrollo de elecciones no tienen suficiente personal, pueden surgir problemas como errores en la transmisión de datos o en la verificación de

resultados, lo que podría generar incertidumbre y desconfianza en el proceso. Además, al reducir el personal, el INE puede verse obligado a contratar personal externo, lo que podría afectar la independencia del organismo al contar con personal con intereses afines a determinados partidos políticos o candidatos.

b. La eliminación de prerrogativas laborales al personal tanto a nivel central como delegacional afecta directamente el principio de legalidad al contravenir las normas laborales que protegen los derechos de los trabajadores y establecen sus condiciones de trabajo. Al no respetar estos derechos laborales, se crea un ambiente de incertidumbre y precarización en el empleo que puede afectar la calidad del trabajo realizado. Además, la eliminación de prerrogativas laborales puede generar presiones para tomar decisiones que favorezcan intereses particulares y no el orden democrático, lo que afectaría la imparcialidad del personal del INE.

c. La modificación de las prestaciones laborales de los trabajadores del INE reconocidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del personal de la rama administrativa atenta contra varios principios fundamentales del INE. En primer lugar, la legalidad se ve afectada porque se están modificando las condiciones de trabajo establecidas en un documento legalmente vinculante como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional. Además, la imparcialidad se ve comprometida, ya que la modificación de prestaciones laborales de manera unilateral puede generar descontento entre los trabajadores del INE y afectar la objetividad en la toma de decisiones. En este sentido, los trabajadores del INE podrían sentirse presionados a tomar decisiones que favorezcan intereses particulares, en lugar de actuar de manera imparcial y objetiva en el cumplimiento de sus funciones. Por último, la independencia del INE también puede verse afectada, ya que los trabajadores pueden sentir que su situación laboral está en riesgo, lo que podría generar conflictos internos y presiones externas.

d. El cese de la Secretaría Ejecutiva del INE puede afectar el principio de legalidad al dejar vacante un cargo previamente establecido por la ley y designado por el Consejo General del INE. La Secretaría Ejecutiva es una figura clave en la estructura organizativa del INE, ya que se encarga de coordinar las actividades técnicas y administrativas del organismo. Al dejar vacante este cargo, se genera incertidumbre sobre la continuidad y estabilidad en la toma de decisiones en el organismo, lo que puede afectar la confianza de la ciudadanía en la imparcialidad y objetividad del INE. Además, el cese de la Secretaría Ejecutiva debe ser interpretado como una injerencia política en el funcionamiento del organismo, lo que afectaría la independencia del INE.

e. La obligación de emitir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional que unifique los sistemas del INE y de los órganos públicos locales puede afectar el principio de objetividad al modificar las condiciones laborales de los trabajadores del INE sin su participación y consenso. La modificación de las condiciones laborales de los trabajadores del INE de manera unilateral podría generar un descontento entre ellos y afectar la imparcialidad y objetividad en la toma de decisiones, ya que podrían sentir presiones para tomar decisiones a favor de intereses particulares. Además, la incertidumbre sobre las condiciones laborales en el futuro puede afectar la estabilidad del personal del INE, lo que puede afectar la calidad y eficacia del trabajo que realizan.

f. La extinción de fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del INE puede afectar el principio de legalidad al atentar contra las normas y acuerdos establecidos previamente. La extinción de fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del INE podría interpretarse como una violación a los acuerdos previamente establecidos, lo que podría generar incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales y financieras del organismo. Además, la extinción de estos fideicomisos podría afectar la estabilidad y solidez económica del organismo, lo que a su vez podría impactar la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones del INE.

g. La modificación en cuanto a la remuneración y especialización del personal del INE puede afectar los principios de imparcialidad e independencia del organismo. Si las modificaciones en la remuneración del personal no se realizan de manera objetiva y justa, pueden generar descontento y afectar la motivación y la objetividad en la toma de decisiones. Asimismo, la especialización del personal es fundamental para garantizar la calidad y eficiencia en las tareas del INE, y cualquier

modificación en este aspecto debe hacerse cuidadosamente para garantizar que no afecte la independencia y objetividad del organismo.

h. La desaparición o modificación de las plazas de funcionarios electorales puede afectar el principio de certeza en el desarrollo de elecciones. Los funcionarios electorales son esenciales para garantizar la legalidad y transparencia de los procesos electorales, y cualquier modificación en su número o condiciones laborales debe ser cuidadosamente evaluada para garantizar que no afecte la capacidad del INE para cumplir con su función de manera objetiva e imparcial.

i. La prohibición de poder solicitar recursos adicionales por la puesta en marcha de la reforma combatida puede afectar la capacidad del INE para cumplir con sus tareas de manera eficiente y efectiva. Si no se proveen los recursos necesarios para implementar las reformas, puede haber una disminución en la calidad y eficiencia en la organización de elecciones y en otras tareas del INE. Además, esto puede afectar la independencia del organismo al generar dependencia de fuentes externas de financiamiento y limitar su capacidad para tomar decisiones de manera objetiva e imparcial.

Es claro que se pretende terminar con la autonomía e independencia del INE en México. Las reformas y acciones propuestas en el Decreto impugnado ponen en riesgo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad que deben regir en un organismo encargado de garantizar elecciones libres y democráticas.

Es necesario que se respete la autonomía del INE y se tomen medidas para garantizar su independencia y objetividad en el presente y en el futuro, por lo que debe de confirmarse la medida cautelar que se pretende recurrir, ya que la democracia en México depende de la imparcialidad y transparencia en el proceso electoral, y el INE es la materialización y el pilar de la defensa de estos principios constitucionales.

Es importante precisar que, en el recurso de reclamación 18/2022 CA ese Máximo Tribunal se pronunció al respecto de los límites del Congreso respecto de hasta dónde pueden legislar cuando se trata de organismos constitucionales autónomos sin atentar contra su autonomía y contra derechos fundamentales, a saber:

“f) Negar la suspensión contra actos que tengan el potencial de afectación a dichas precondiciones podría generar un daño irreparable consistente en permitir una situación jurídica que no garantice la autonomía de criterio de los órganos con autonomía para el ejercicio de facultades diseñadas para ejercerse al margen de presiones políticas.

...

j) En un incidente de suspensión es posible apreciar de antemano que si bien la Cámara de Diputados tiene un amplio margen de apreciación para diseñar las remuneraciones de los servidores públicos, en lo más mínimo, dicha discrecionalidad encuentra como límite la garantía de autonomía de los órganos constitucionales autónomos.”

De los fragmentos transcritos del engrose del recurso de reclamación en cuestión se puede apreciar lo siguiente:

Por un lado, se señala la importancia de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos y cómo esta puede ser vulnerada si se niega la suspensión contra actos que los afecten, por lo que recalca la urgencia con la cual debe de ser otorgada la medida cautelar. Se señala que la autonomía de estos órganos es esencial para que puedan ejercer sus facultades sin presiones políticas, lo que garantiza la independencia y eficacia de su labor. Por lo tanto, si se permite que actos o normas que vulneren la autonomía de estos órganos se lleven a cabo, se corre el riesgo de generar un daño irreparable que comprometa su capacidad de actuar con independencia y, por ende, la garantía de los derechos y libertades que protegen.

En este sentido, se entiende que la negación de la suspensión en casos donde se vulnera la autonomía de los órganos constitucionales autónomos puede generar una situación jurídica que no garantice dicha autonomía. Esto supone un riesgo para la sociedad, ya que estos órganos son responsables de garantizar el respeto de derechos fundamentales y de ejercer sus facultades de manera independiente. Por tanto, es necesario proteger la autonomía de estos órganos mediante la suspensión

de actos o normas que la vulneren, lo que permitirá el adecuado funcionamiento de las instituciones y, por ende, la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía.

Por otro lado, se señala la importancia de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos por cuanto a la independencia patrimonial y técnica, estableciendo un límite objetivo a la discrecionalidad que el Congreso tiene respecto al presupuesto y la libertad operativa técnica que tienen los Organismos Constitucionales Autónomos. Es decir, aunque el poder legislativo tiene cierta libertad para diseñar las remuneraciones, no puede vulnerar la autonomía de los órganos autónomos para hacerlo.

Ambos supuestos aplican en la especie, toda vez que, de no otorgarse la suspensión, las violaciones que se generen en diversos procesos electorales, así como el deterioro de la capacidad técnica y autonomía del INE van a ser irreparables con consecuencias catastróficas para el orden constitucional democrático; y es claro que la competencia legislativa del Congreso tiene como límite, la autonomía del INE en todos sus ámbitos.

VI. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS AGRAVIOS DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN

Por último, de forma independiente a todo lo ya hecho valer en el presente escrito por la parte firmante, en el presente apartado se refutarán los dos principales agravios hechos valer por los órganos públicos recurrentes.

a) Respeto de la supuesta contravención al artículo 14 de la Ley Reglamentaria, al haber concedido la suspensión en la controversia constitucional 261/2023.

En dicho agravio las recurrentes pretenden por un lado, que el conceder la medida cautelar equivale a dotar la suspensión de efectos constitutivos y, por otro, que el decreto que se impugnó reviste las características de una norma general que hace imposible su suspensión.

i. Sobre los supuestos efectos constitutivos de la suspensión otorgada.

Es importante mencionar que la recurrente, únicamente hace mención de que hay supuestos efectos constitutivos sin hacer ningún argumento tendente a demostrarlo. Sin embargo, para mejor proveer de ese Alto Tribunal, se refutará la supuesta afirmación vacía de la recurrente.

Como es del conocimiento de sus Señorías, los efectos constitutivos y restitutorios son dos tipos de efectos que se pueden producir de una determinación judicial. Los efectos constitutivos tienen que ver con la creación o modificación de una situación jurídica en virtud del pronunciamiento judicial, mientras que los efectos restitutorios buscan restablecer la situación jurídica que existía antes de la realización del acto reclamado o norma reclamada en determinado procedimiento judicial.

En el caso concreto de la suspensión otorgada por el Ministro Laynez para efectos de que el INE no resienta las consecuencias del Decreto impugnado, es una medida con efectos restitutorios, toda vez que busca mantener la situación jurídica existente antes de la emisión del Decreto impugnado, es decir que el INE no sufra una serie de despidos masivos del personal perteneciente a los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, el cese de la Secretaría Ejecutiva del INE, la extinción de los fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria, entre otros. En total detrimento de su autonomía, operabilidad técnica y derechos fundamentales de los gobernados.

Es decir, el otorgamiento de la suspensión se realizó con la finalidad evitar que se dañe irreparablemente el funcionamiento del INE, así como la erosión de la democracia mexicana y la violación de derechos fundamentales en materia electoral, tal y como se ha acreditado a lo largo de este escrito.

La suspensión otorgada, busca reestablecer la situación jurídica que existía antes de la emisión del Decreto, en la que el INE contaba con las áreas necesarias, el personal y el patrimonio

necesarios para su correcto funcionamiento en términos del apartado A del artículo 41 de la Constitución Federal.

En la especie, la suspensión que se pretende recurrir no produce efectos constitutivos. Es decir, no crea ni modifica una situación jurídica que no existía antes de la entrada en vigor del Decreto impugnado en la controversia que dio origen al presente recurso. Más bien, busca mantener la situación jurídica que existía antes de la emisión del Decreto, preservando no sólo la materia del juicio, sino evitando que se generen violaciones y afectaciones irreparables en lo que se resuelve el fondo del asunto. Ya que, de lo contrario, al momento de resolverse las consecuencias habrían generado efectos irreversibles.

Así, es claro que la suspensión que se pretende impugnar no tiene efectos constitutivos como afirma de forma vacía y sin sustento la recurrente, sino únicamente preservar al órgano afectado en los términos en los que operaba previo al Decreto y permitir que se resuelva el fondo, evitando que el Decreto Impugnado en la controversia de origen tenga efectos inmediatos y resguardando el funcionamiento material del INE

ii. Sobre las supuestas características de norma general del Decreto impugnado que hacen imposible su suspensión

La parte recurrente pretende que se revoque la suspensión al afirmar que el Decreto Impugnado es una norma general y, por ende, no es dable otorgar la suspensión en términos del artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria. Ello, en los siguientes términos:

“Ahora bien, una vez analizado lo anterior, es menester considerar que el caso concreto se actualiza la ilegalidad del acuerdo tildado, en atención a que no se atendieron los fines propios de la suspensión, y se desconocieron los requisitos legales para su otorgamiento, dado que:

- a) El conceder la medida equivale a dotar a la suspensión de efectos constitutivos.
- b) El decreto impugnado reviste las características de una norma general, lo que hace imposible su suspensión.

Con el objeto de demostrar lo anterior, es relevante remitirnos al artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que prevé, lo siguiente:

...

De los citados artículos, se desprende que el Ministro Instructor de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto impugnado, hasta antes de que se dicte la resolución definitiva, la que se concederá con base en los elementos proporcionados por las partes o recabados por el Ministro Instructor, y que la suspensión no podrá otorgarse en los casos en que la controversia sea planteada respecto de normas generales.

...

Al respecto es relevante mencionar que, a efecto de analizar la naturaleza de un acto, es preciso atender no sólo a la designación que se le ha dado sino también a su contenido material pues es éste el que permitirá determinar si reúne las características del acto legislativo, a saber: generalidad, permanencia y abstracción.

A mayor abundamiento, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/1998, el Pleno de ese Alto Tribunal, en cuanto al contenido material de un acto para determinar si tiene la naturaleza de norma general, así como en cuanto alude a las características que debe tener para gozar de tal naturaleza, determinó que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal.

...

Así bien, para verificar si una Ley participa de las características generales, debe atenderse a lo siguiente:

1. Generalidad
2. Permanencia
3. Abstracción

En el caso concreto el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electora/es, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023; cuenta con las citadas características, en atención a lo siguiente:

a. Cuenta con generalidad. En virtud de que sus disposiciones van dirigidas a un número indeterminado de personas, y no solo se acotan a casos específicos.

b. Cuenta con permanencia. Toda vez que su ámbito de validez y vigencia no se encuentra limitada.

c. Cuenta con abstracción. En atención a que las normas impugnadas regulan supuestos abstractos, no concretos o específicos.

Como se advierte de lo expuesto en los párrafos precedentes, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electora/es, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023; reguló situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley: y respecto de los cuales no se actualiza la prescripción establecida en el artículo 14, último párrafo de la Ley Reglamentaria de los Artículos 105, Fracciones I y II de la Constitución Federal, por lo que es claro que al conceder la suspensión resulta a todas luces ilegal.

En el caso que nos ocupa, la concesión de la medida suspensiva genera una situación de incertidumbre y falta de claridad en perjuicio de las partes; en cuanto a la aplicación del artículo 14, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, pues queda a la voluntad del Ministro Instructor aplicar o no las disposiciones que rigen el procedimiento.

La actuación del Ministro Instructor modifica sustancialmente la naturaleza de las medidas cautelares en este tipo de medios de control constitucional, puesto que, al suspender la aplicación del decreto impugnado, como ocurre en la especie, se anticipan los efectos de invalidez que son materia del fondo de la resolución, dejando ya sin materia la Controversia Constitucional, ya que se invalida de facto la entrada en vigor de la norma general impugnada.

Así las cosas, es evidente que el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no admite establecer una excepción a la norma, para paralizar la aplicación de un precepto legal."

A continuación, y en la misma línea que lo expuesto en apartados anteriores, se demostrará que el Decreto impugnado se enmascara bajo la falsa premisa de ser una norma general cuando en realidad, se trata de una ley privativa por incluir disposiciones individualizadas tendientes a mutilar al INE para que no pueda desempeñar sus funciones, afectando su competencia, debilitando su capacidad, su autonomía y, en consecuencia, los derechos electorales de los gobernados.

En palabras de la recurrente, el Decreto impugnado es una norma general ya que cumple con generalidad, permanencia y abstracción en los siguientes términos:

"a. Cuenta con generalidad. En virtud de que sus disposiciones van dirigidas a un número indeterminado de personas, y no solo se acotan a casos específicos.

b. Cuenta con permanencia. Toda vez que su ámbito de validez y vigencia no se encuentra limitada.

c. Cuenta con abstracción. En atención a que las normas impugnadas regulan supuestos abstractos, no concretos o específicos."

Sin embargo, el Decreto impugnado en realidad contiene disposiciones individualizadas y con destinatarios en concreto que, a partir de su aplicación, se agotarán y consumirán de manera irreparable.

Es decir, no cuenta con generalidad ya que va dirigida a un grupo determinado de sujetos -a los funcionarios que integran al INE-. Para ilustrar lo anterior, basta dar lectura al artículo Décimo Séptimo Transitorio que dispone el cese de la Secretaría Ejecutiva una vez que entre el vigor el Decreto Impugnado. Esa disposición carece de generalidad, abstracción y permanencia.²¹ Y así, hay diversas disposiciones dentro del Decreto impugnado que efectivamente sirven para demostrar que en realidad se trata de una ley privativa.

Por ello, es claro que en realidad el Decreto impugnado contiene disposiciones con destinatarios individualizados, que se emitió con el propósito de reglamentar un asunto específico y particular, con un ámbito de aplicación específico y una vigencia acotada a la situación y sujeto específico. Por lo que, de forma clara, se contraviene el principio de igualdad ante la ley y el artículo 13 constitucional. Resultando aplicable por analogía de razón la siguiente jurisprudencia:

LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.

Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.²²

Sin embargo, en el supuesto jamás concedido de que el Alto Tribunal considere que el Decreto impugnado no se trata de una norma privativa y que efectivamente cumple con los requisitos de una norma general, lo cierto es que, a lo largo del presente escrito, las organizaciones firmantes hemos demostrado que no debe de aplicarse el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria en supuestos específicos.

La medida cautelar puede ser obsequiada de forma excepcional.

I. Violaciones irreparables por cuanto a las garantía de autonomía del INE y, en consecuencia, a los derechos político-electorales de los gobernados.

El primer supuesto establece que de no concederse la medida cautelar solicitada, la entrada en vigor de la norma general impugnada generaría a una transgresión irreversible en la esfera jurídica de la parte que la solicitó y en los derechos fundamentales de los gobernados, cuestión que se exploró y desarrolló en el recurso de reclamación 32/2016-CA en el tenor siguiente:

“Por tanto, se estima que la interpretación más favorable que debe darse al último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al texto de la propia norma fundamental, lleva a sostener como excepción que en aquellos casos en que la controversia **se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión,** más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera tal que, de divulgarse la información, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable pues la violación alegada se habría consumado.”

²¹ **Décimo Séptimo.** Dada la modificación de las facultades de Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación.

De inmediato, el Consejo General nombrará de entre los directores ejecutivos, a un encargado de despacho. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029 que cumpla los requisitos correspondientes.

²² 9ª Época; Pleno; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta Tomo VII, Marzo de 1998, pp 7

La interpretación propuesta se basa en la obligación que tiene el Poder Judicial de interpretar las normas de la forma más favorable para las personas, en especial en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos. En el caso concreto, existen violaciones irreversibles a diversos derechos fundamentales ya que, de no otorgarse la suspensión, sería muy difícil o imposible restituir las cosas a su estado anterior.

Así, suponiendo sin conceder que todas las disposiciones del Decreto impugnado efectivamente tuviesen la característica de generalidad, lo cierto es que su entrada en vigor y sus efectos dañaría de forma irreversible el funcionamiento del INE y los derechos políticos electorales de la ciudadanía.

Resulta conveniente formularse las siguientes preguntas: *¿Cómo se recuperaría al personal masivamente despedido de los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos de vigilancia? ¿Cómo se integraría de nueva cuenta la Secretaría Ejecutiva del INE en los términos previos al Decreto impugnado? ¿Cómo se crearía un nuevo fideicomiso laboral y de infraestructura inmobiliaria?*

Lo cierto es, que son preguntas que no tienen una respuesta sencilla, ya que, de consumarse las violaciones al INE en virtud del Decreto impugnado, será muy difícil -tal vez hasta imposible- regresar las cosas al estado en el que estaban antes de la emisión del Decreto impugnado. Máxime si los procesos electorales en curso o próximos a iniciar se desarrollan al amparo de la materialización de las disposiciones impugnadas.

Si se toma en consideración que actualmente, hay dos periodos electorales en curso -Estado de México y Coahuila-, se avecina el periodo electoral en el que se elegirá al titular del Ejecutivo Federal y una nueva integración de las dos Cámaras del Congreso. *¿Qué sucede con las violaciones a los principios de certeza y seguridad jurídica de los contendientes? ¿O de los votantes? ¿Qué sucede con los derechos políticos electorales que tiene la ciudadanía respecto de las elecciones y los resultados de éstas?*

Lo cierto es que, en el supuesto de que no se confirme la suspensión otorgada por el Ministro Laynez Potisek, se verá severamente afectado no sólo el Instituto Nacional Electoral en términos de autonomía técnica, operativa y presupuestal, sino que también se verán afectados los derechos político-electorales de los gobernados de forma irreversible.

Así, lo procedente es que se realice una interpretación del artículo 14 de la Ley Reglamentaria a la luz del artículo 1º constitucional en el sentido de que es imperativo evitar violaciones irreversibles a derechos fundamentales y, por ende, confirmar la medida cautelar objeto del presente recurso de reclamación de rubro citado.

II. Debe concederse la suspensión en virtud de que es necesario aplicar una regla constitucional sobre una de menor jerarquía.

De forma independiente a lo anterior, el Ministro Instructor al haber otorgado la medida cautelar hizo efectiva la regla constitucional establecida en el artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Federal, a saber:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución

Apartado A. **El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que

ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...

La decisión tomada sobre la suspensión no sólo protegió los derechos fundamentales de los gobernados en materia político electoral, sino que hizo efectivo el mandato constitucional de dotar al INE de autonomía y patrimonio propio, permitiendo que conserve su independencia en cuanto a su estructura, funcionamiento y labor.

De otra forma, el pronunciamiento respecto a la observancia del mandato constitucional no hubiera podido emitirse por la Suprema Corte hasta resolver el fondo de la controversia constitucional, posiblemente demasiado tarde para hacerla efectiva, pues el daño a la autonomía del INE, así como sus consecuencias en los procedimientos electorales en los estados de México y Coahuila, se habrían materializado de una forma irreversible. Y eso a su vez, habría generado violaciones a derechos fundamentales, en específico a certeza y seguridad jurídica, así como independencia en materia política electoral de los gobernantes.

Así, lo correcto es confirmar la suspensión ya que, de lo contrario, se estaría contraviniendo el artículo 41 de la Constitución Federal, bajo la premisa de no contravenir lo dispuesto en el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria. Lo cual, no sólo sería privilegiar la aplicación de una norma inferior sobre la vocación de la norma fundamental, sino que también, es contrario a la obligación de los juzgadores de velar por el cumplimiento y protección de los derechos fundamentales de los gobernados.

Por todo lo anterior, es claro que no se contraviene el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia ya que:

(i) El Decreto Impugnado se trata de una norma que contiene disposiciones individualizadas y destinada a sujetos en concreto.

Por lo que hace a dichas disposiciones, no puede ser considerada una norma general y, por ende, no le es aplicable el supuesto del artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria.

(ii) De conformidad con lo resuelto en el recurso de reclamación 32/2016-CA, el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria debe de interpretarse a la luz de la reforma en materia de derechos humanos y del deber de los juzgadores de proteger derechos fundamentales y afectaciones irreversibles en la esfera jurídica de las partes y de los gobernados.

Es decir, en el caso de que se generen daños irreparables o de difícil reparación en la esfera jurídica de las partes o de los gobernados, es necesario que se otorgue la medida cautelar sin que esto contravenga lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, ya que los Juzgadores se encuentran obligados no sólo a interpretar las normas de la manera más favorable hacia los gobernados, sino también proteger los derechos fundamentales de los mismos.

Cuestión que acontece ya que es prácticamente imposible revertir los efectos nocivos sobre la autonomía de operación, técnica y presupuestal del INE, así como los efectos que se tendría en los procesos electorales que se encuentran en curso o próximos a iniciar en detrimento de los derechos político-electorales de los gobernados.

(iii) No puede prevalecer una norma secundaria -artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria- sobre el mandato constitucional establecido en el artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Federal. Ya que dicho artículo constitucional, prevé la autonomía e independencia del INE por cuánto a su funcionamiento como autoridad electoral.

El decreto impugnado, contraviene de forma expresa la autonomía y libertad de integración y funcionamiento del INE establecida en el artículo 41 constitucional.

b) Respeto de la supuesta contravención del artículo 15 de la Ley Reglamentaria al ponerse en peligro las instituciones fundamentales del Estado mexicano

En el presente apartado se refutan aquellos agravios encaminados a argumentar que al conceder la suspensión se ponen en peligro las instituciones fundamentales del Estado mexicano al supuestamente contravenir el principio de división de poderes y la presunción de validez de las normas, ello en los siguientes términos:

“Con el objeto de demostrar lo anterior, conviene remitirnos al citado precepto de la ley adjetiva que establece:

"ARTICULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamenta/es del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante."

Tal como se ha analizado anteriormente, este precepto establece tres supuestos que, de actualizarse impiden la concesión de la suspensión:

- a) Cuando se atente contra la seguridad o economía nacionales.
- b) Cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.**
- c) Cuando de concederse se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

...

Por lo tanto, se concluye que una vez unidos ambos términos, debe entenderse por Instituciones Fundamentales del orden jurídico mexicano, las derivadas de los principios básicos que, tienen como objeto construir y al mismo tiempo definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer valer las disposiciones contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando a través de ella, estabilidad y permanencia a la Nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica principios entre los que destacan los siguientes:

...

Efectivamente, a través de la citada medida cautelar se suspenden los efectos de una atribución constitucional del Poder Legislativo Federal, establecida en el artículo 73 de la Constitución Federal, relativa a la modificación normativa de las leyes en materia electoral, con lo que se violentan los principios de presunción de constitucionalidad de las normas, la división de poderes, y con ello las Instituciones Fundamentales del Estado.

Con el fin de evidenciar tales asertos, es procedente mencionar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que para poder entrar al análisis de la inconstitucionalidad de una norma, es preciso cumplir ciertas premisas esenciales que no se satisfacen con el simple hecho de indicar que la norma secundaria transgrede un determinado derecho, pues además es preciso exponer razonamientos lógico jurídicos tendientes a evidenciar la transgresión, ya que toda ley goza en principio de la presunción de constitucionalidad en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten, entonces corresponde demostrar a quienes la impugnan, a través de razonamientos lógico jurídicos, que dicha ley contraviene el ordenamiento constitucional.

...

En este sentido, se acredita de manera patente que es inviable conceder la suspensión del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electora/es, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023, pues ello afectaría las Instituciones Fundamentales del Orden Jurídico Mexicano, en términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, **al afectar la presunción de constitucionalidad de la ley, lo que causa un agravio a dichas Instituciones.**

Aunado a lo anterior, y tal como ha sido manifestado anteriormente, también se vulnera el principio de división de poderes, **al suspenderse los efectos de una atribución constitucional exclusiva, como lo es, la establecida en el artículo 73 de la Constitución Federal, relativa a la emisión de leyes por parte de Congreso de la Unión.**

...

En este sentido, se advierte que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, a efecto de que ésta lo realice sin injerencia de otro poder u órgano constitucional autónomo alguno, en estricto apego al principio de división de poderes.

De lo anterior, es claro que la facultad expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, y que el interferir en su vigencia y validez atenta contra el principio de división de poderes al afectar las instituciones fundamentales del orden jurídico.

En consecuencia, al haberse evidenciado la ilegalidad del acuerdo impugnado, resulta procedente que este Alto Tribunal declare fundado el presente Recurso de Reclamación, revocando la medida cautelar obsequiada.”

Como puede apreciar ese Alto Tribunal, la recurrente de forma confusa intenta argumentar que al otorgar la medida cautelar se atenta contra el principio de presunción de constitucionalidad de las normas y al interferir con la vigencia y validez de las normas a través de la suspensión, se vulnera también el principio de separación de poderes. A su parecer, con la medida cautelar se ponen en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y supuestamente, actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria.

Como saben sus Señorías, el principio de presunción de constitucionalidad consiste en que las leyes emitidas por el Poder Legislativo son consideradas constitucionales hasta que se demuestre lo contrario. En otras palabras, se presume que las leyes emitidas por el poder legislativo son compatibles con la Constitución hasta que se demuestre lo contrario.

Sin embargo, en la práctica muchas leyes pueden resultar contrarias a la Constitución y, por lo tanto, deben ser declaradas inconstitucionales. Aunque existe la presunción de constitucionalidad, es importante destacar que ésta no significa que todas las leyes sean necesariamente compatibles con la Constitución.

Así, esta presunción no es absoluta, ya que los Tribunales tienen la responsabilidad de garantizar que las leyes sean compatibles con la Constitución y de proteger los derechos humanos en términos del artículo 1º de la Constitución Federal. Por lo que declarar una ley inconstitucional no significa que se esté violando el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes. Más bien se activa el sistema de pesos y contra pesos en los que el Poder Judicial actúa como árbitro para mantener el orden constitucional sobre el producto legislativo que lo vulnera.

Los juzgadores están ejerciendo su función de proteger la Constitución y los derechos humanos de los gobernados, y garantizando que la ley sea compatible con la norma fundamental, ya sea suspendiendo sus efectos o declarándola inconstitucional. Lo cual no implica una invasión de poderes al tomar decisiones por el Poder Legislativo, sino que están asegurando que las leyes se ajusten a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico.

No debe perderse de vista que la medida cautelar otorgada se trata de una resolución provisional que se otorga mientras se resuelve el fondo de la controversia constitucional que dio origen al presente recurso, sin que eso implique un pronunciamiento final de la constitucionalidad del Decreto impugnado.

Es decir, la medida cautelar que se pretende recurrir únicamente protege la autonomía y operabilidad del INE, así como los derechos políticos electorales de los gobernados en lo que se lleva a cabo el proceso de revisión de la norma en cuestión. Esto atendiendo a la apariencia de inconstitucionalidad que llevo a cabo el Ministro instructor al realizar un análisis preliminar y ponderativo respecto a los efectos de la entrada en vigor de la norma.

Respecto de la supuesta afectación a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, contrario a lo que afirman las recurrentes, sin la concesión de la medida cautelar, se estarían vulnerando los pilares en los que descansa el sistema democrático de nuestro país.

Es sabido que por muchos años la democracia fue un concepto que se mantuvo en el papel, pero que en la práctica no se materializó de manera efectiva en el país. Durante décadas, el país estuvo gobernado por un solo partido político, mismo que se mantuvo en el poder gracias a una serie de prácticas autoritarias que limitaban el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes de manera libre y transparente.

En este contexto, el INE ha jugado un papel fundamental en la transición hacia una verdadera democracia en México. El primer Instituto garante autónomo fue creado en 1990 con el objetivo de organizar las elecciones federales y locales en el país, y garantizar que se lleven a cabo de manera libre, justa y transparente.

Una de las principales contribuciones del INE a la democracia en México ha sido su capacidad para llevar a cabo procesos electorales en los que el árbitro juega como figura imparcial y bajo estándares de transparencia. A través de la implementación de medidas de seguridad y la supervisión del proceso electoral, el INE ha sido capaz de garantizar que las elecciones se lleven a cabo de manera efectiva y que los resultados sean aceptados por todos los actores políticos. Es decir, el INE ha materializado la democracia y ha protegido los derechos político-electorales de los gobernados por más de dos décadas, lo cual no sólo es un triunfo para los derechos fundamentales de los gobernados, pero también, para un correcto funcionamiento de un país democrático como lo es México.

Ello ha sido gracias a la autonomía y la independencia en la labor que realiza el INE. Al ser un organismo autónomo, el INE ha sido capaz de tomar decisiones de manera independiente y libre de la influencia política y económica, lo que ha permitido una mayor transparencia y credibilidad en su labor.

Es decir, la transición hacia una verdadera democracia en México ha sido posible gracias al papel del INE como organismo autónomo e independiente, organizado elecciones libres, justas y transparentes

Como se ha visto a lo largo de este escrito, las principales afectaciones al INE por el Decreto impugnado se encuentra el despido masivo del personal que integra los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, lo que podría poner en riesgo la capacidad operativa del INE para vigilar y llevar a cabo procesos electorales transparentes y justos.

La eliminación de prerrogativas laborales al personal tanto a nivel central como delegacional, y la modificación de las prestaciones laborales de los trabajadores del INE reconocidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del personal de la rama administrativa, podrían tener un impacto negativo en la calidad del personal que trabaja para el INE y su capacidad para supervisar.

La desaparición o modificación de las plazas de funcionarios electorales, y la prohibición de poder solicitar recursos adicionales junto con la extinción de los fideicomisos por la puesta en marcha de la reforma combatida son otras amenazas que afectan la capacidad del INE para llevar a cabo procesos electorales justos y transparentes.

Lo anterior cobra especial gravedad si se toma en consideración que están en curso dos procesos electorales -Coahuila y Estado de México-, que se avecinan elecciones para el Titular de Poder Ejecutivo y para los representantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como la renovación de 9 gobernaturas y 31 Congresos locales.

La mutilación de la autonomía del INE y de su capacidad técnica operativa, se estaría dando en el preciso momento en el que habrá elecciones, otorgando la posibilidad de que la debilitación del órgano garante juegue en favor de la fuerza política en el poder.

La autonomía de los órganos democráticos es uno de los principales pilares de un sistema político verdaderamente democrático. La independencia de estas instituciones permite que las decisiones que tomen no estén condicionadas por intereses particulares y que puedan desempeñar sus funciones con imparcialidad.

Siendo importante recalcar que la violación a los derechos político-electorales a través de la erosión y destrucción de los órganos democráticos suele ser el primer paso para transitar a un régimen autoritario.

Históricamente, cuando se ha vulnerado la autonomía de estos órganos, ha sido el primer paso para transitar a regímenes autoritarios que son extremadamente violatorios de los derechos humanos. *¿Estos regímenes son amigables con el gobierno por cuánto a sus derechos fundamentales?* No, la historia así lo ha demostrado.

En este tipo de sistemas políticos, los derechos humanos son vulnerados de forma sistemática y masiva, ya que no hay garantías para su protección y promoción. Por lo tanto, la falta de democracia está directamente relacionada con la violación de los derechos fundamentales, ya que la erosión a la democracia es el primer paso para continuar erosionando los demás pilares de un Estado constitucional democrático.

Así, contrario a lo que afirma la recurrente, de no confirmarse la suspensión que correctamente otorgó el Ministro Laynez Potisek, lo cierto es que se ponen en peligro la autonomía del INE, los derechos políticos electorales de los gobernados y, enseguida, peligran las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.

Por lo anterior, esta parte firmante solicita a sus Señorías que, en su oportunidad, se declaren infundados los recursos de reclamación de mérito y se confirme el auto recurrido en el sentido de confirmar la suspensión otorgada por el Ministro Instructor.

Por lo anterior expuesto, a ustedes Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte, atentamente solicitamos:

PRIMERO. Tener por presentado el presente escrito por parte de las organizaciones de la sociedad civil firmantes en calidad de *amicus curiae*.

SEGUNDO. Tener por autorizadas a las personas señaladas para los efectos indicados y por señalado el domicilio que se precisa en el proemio del presente escrito.

TERCERO. Previos tramites de legalidad, declarar infundados los recursos de reclamación interpuestos por las Cámaras del Congreso, así como del Ejecutivo Federal señalado al rubro.

CUARTO. En su oportunidad, se confirme el auto de 24 de marzo de 2023 dictado por el Ministro Instructor en la controversia constitucional 261/2023.

[Espacio dejado intencionalmente en blanco, siguen hojas de firma]