

Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de ofrecer argumentos que fortalecen el criterio sostenido en el acuerdo recurrido -de 20 de febrero de 2023- a través del recurso de reclamación referido en el rubro, así como razonamientos suficientes para que su Señoría 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 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la relevancia y particularidades del caso sometido a su consideración a través de la interposición de los recursos de reclamación 27/2023-CAE -por el Ejecutivo Federal-, 28/2023- CA -por la Cámara de Diputados- y 29/2023-CA -por la Cámara de Senadores- en contra del auto de 20 de febrero de 2023 dictado por el Ministro Alberto Pérez Dayán en el incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, por el que concedió la suspensión en torno al *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2022* (en adelante "Decreto impugnado"), en los siguientes términos:

(...) Precisado lo anterior, ha lugar a conceder la medida cautelar solicitada, para el efecto de que el Decreto combatido no rija en los procesos electorales que se encuentran en desarrollo, esto es, los correspondientes al Estado de México y Coahuila, pues de no concederse podrían causarse afectaciones irreparables al sistema democrático y a los derechos fundamentales implicados en éste.

En efecto, el penúltimo párrafo, de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Federal ordena que las leyes electorales 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, a pesar de ello, el procedimiento legislativo que antecedió al Decreto combatido inició el seis de diciembre de dos mil veintidós y culminó con su publicación el veintisiete de diciembre siguiente, es decir, dentro de los noventa días a que se refiere la norma constitucional; además, en sus seis artículos transitorios, no se prevé salvedad alguna consistente en que no resulta aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila que se encuentran en desarrollo.

Por ende, hasta en tanto se dicte sentencia en este medio de control constitucional, ha lugar a suspender los efectos y consecuencias del Decreto para que no rija en las entidades federativas a que se ha hecho referencia; considerando que el contenido del Decreto reclamado puede calificarse como una modificación legal fundamental, porque su objetivo, según el procedimiento legislativo, es el de clarificar el alcance y contenido de diversos conceptos, entre ellos, el de propaganda gubernamental a

que se refiere el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, es decir, contiene conceptos vinculados con la comunicación social, la propaganda gubernamental y el gasto público, lo que coincide con lo ya analizado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 46/2022 y sus acumuladas anteriormente citada.

Al resolver el recurso de reclamación que nos ocupa, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reflexionará sobre dos tópicos relevantes para la justicia constitucional en México: (i) por un lado, la procedencia genérica de la suspensión tratándose de acciones de inconstitucionalidad, a partir de los criterios que se han desarrollado por ambas salas del Alto Tribunal; y (ii) por otro, atendiendo a las particularidades del caso concreto, sobre la procedencia de la suspensión como un mecanismo de tutela de la aplicación de una regla constitucional sobre norma de menor jerarquía.

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

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

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”.

En específico, el presente asunto deriva de una acción de inconstitucionalidad en contra de un Decreto por el que se modifican las reglas del juego democrático por cuanto a los alcances del concepto “propaganda gubernamental” en dos sentidos: (i) limitándolo a solo aquella que está a cargo al presupuesto público, etiquetado específicamente para ese fin por un ente público; y (ii) las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas no serán consideradas como tal.

Con independencia a las diversas transgresiones que esas modificaciones implican de cara a los principios y reglas contenidos en la Constitución, tiene especial relevancia la regla constitucional contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo del texto fundamental que ordena: *las leyes electorales federales 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.*

Al haber sido publicado el Decreto impugnado el pasado 27 de diciembre de 2022, no median los noventa días que exige la Constitución entre esa fecha y el inicio de los comicios de dos entidades federativas:

- a. El proceso electoral local de Coahuila que inició el 1° de enero de 2023⁴; y
- b. El proceso electoral local del Estado de México que inició del 1° al 7 de enero de 2023⁵.

Como advirtió el Ministro Alberto Pérez Dayán, del régimen transitorio del Decreto impugnado por las minorías parlamentarias y diversos partidos políticos no se advierte una excepción a que la aplicación del Decreto quede exceptuado a esos procesos electorales por contravenir la regla constitucional.

De tal manera que el mecanismo que encontró el Ministro instructor para tutelar la aplicación de la regla constitucional sobre una norma secundaria que evidentemente la contraviene, es la concesión de la suspensión exclusivamente para el efecto de que las

⁴ Artículo 167 del Código Electoral para el Estado de Coahuila.

⁵ Artículo 235 del Código Electoral para el Estado de México.

modificaciones no sean aplicables a los procesos electorales de Coahuila y Estado de México que iniciaron en las fechas referidas.

Así, el presente documento pretende abonar respecto a los argumentos técnico-jurídicos que deben respaldar una decisión en el sentido de declarar infundado el recurso de reclamación de mérito por las siguientes razones:

1. La concesión de la suspensión como medida cautelar en una acción de inconstitucionalidad debe responder al análisis que caso por caso realice el Alto Tribunal conforme a los estándares que ya han sido establecidos por las Salas de ese máximo órgano;
2. En el caso concreto, la suspensión no se trata solamente de una medida que garantice evitar un impacto en los derechos fundamentales de los gobernados de difícil o imposible reparación, sino que tutela y dota de efectividad a una regla constitucional.

De esperar a la resolución definitiva de las acciones de inconstitucionalidad por parte del Pleno de la Suprema Corte, los efectos de aplicar la norma secundaria -en los comicios que atraviesan las dos entidades federativas señaladas- se habrían consumado 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 tiene el alcance de reparar la vulneración al artículo 105, fracción II último párrafo de la Constitución Federal.

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 legitima 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 éste 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* (en adelante "Ley Reglamentaria"), 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 Segunda Sala 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; (ii) 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 (iii) tomando en cuenta el desarrollo jurisprudencial que han tenido otros mecanismos de control constitucional -controversia constitucional y juicio de amparo-.

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, la Segunda Sala arribará a la misma conclusión que el Ministro Pérez Dayán.

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.

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. Emisión de la regla constitucional en el caso concreto -vacatío legislativa-. El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Entre los artículos reformados, se incluyó la regla a la que nos hemos referido anteriormente en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, que establece: *las leyes electorales federales 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*.

Se trata de la regla constitucional cuya aplicación se encuentra tutelada a través de la medida cautelar ordenada por el Ministro Pérez Dayán y que será analizada por la Segunda Sala en el recurso de reclamación de mérito.

4. Reforma constitucional en materia de propaganda gubernamental. El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La exposición de motivos de la iniciativa que culminó en la aprobación y promulgación de ese Decreto, planteó el compromiso de diseñar un nuevo modelo de

comunicación entre sociedad y partidos, siendo éste capaz de conciliar al derecho privado con el interés público.

En dicha reforma se establecieron los límites de la propaganda electoral relativo al uso del presupuesto público en los niveles de gobierno federal, estatal, municipal y del anterior Distrito Federal, en cuanto a su ejercicio eficiente, eficaz y honrado.

La adición de tres párrafos se centró en acotar la utilización de los recursos económicos para apoyar a candidatos y partidos. El primero de ellos indicó que los funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) "tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos", que no deben ser utilizados para favorecer o beneficiar a algún partido, puesto que ello influiría en la equidad de la competencia partidaria. El lineamiento de que en todo tiempo los funcionarios públicos deben abstenerse de orientar determinados recursos y acciones gubernamentales con fines políticos o partidarios, lleva la intención de blindar los programas y las políticas sociales.

El párrafo relacionado con la regulación de la propaganda gubernamental restringió la utilización de la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, obligando a que tengan un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Se acotó y delimitó el uso de los medios de comunicación oficial de gobernadores, diputados locales y presidentes municipales, puesto que despersonalizó la propaganda que, estableciendo que: "En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público".

La reforma electoral agregó que "Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar".

5. 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 acciones de inconstitucionalidad, la figura de la suspensión como medida cautelar para tutelar el orden constitucional y evitar violaciones a los derechos humanos de manera irreparable, ha sido explorada en la doctrina jurisprudencial de manera muy limitada. Sin embargo, ello no es impedimento para hacer desde este momento la siguiente anotación:

En el presente escrito se demostrará que no existe ningún impedimento para que la Suprema Corte utilice las herramientas a su alcance para que las acciones de inconstitucionalidad 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.

6. Decreto interpretativo de los conceptos de propaganda gubernamental y principio de imparcialidad. El 10 de marzo de 2022, diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena presentaron una iniciativa con proyecto de Decreto para interpretar el concepto de propaganda gubernamental y el principio de imparcialidad contenidos en la Ley General de Instituciones y de Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

El proyecto de Decreto contenido en la minuta remitida por la Cámara de Diputados fue aprobado sin modificaciones por 67 votos a favor y 38 en contra en sesión del Senado celebrada el 17 de marzo de 2022. En esa fecha, fue turnado al Ejecutivo de la Unión y el mismo día fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos*

b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Este Decreto interpretativo de los conceptos de propaganda gubernamental y principio de imparcialidad fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2022 y sus acumuladas 49/2022, 51/2022 y 53/2022 en sesión celebrada el 8 de noviembre de 2022. Y, también, este Decreto interpretativo fue inaplicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversos asuntos, por considerarlo inconstitucional.

7. Emisión del Decreto impugnado. El 6 de diciembre de 2022, se presentó un paquete de iniciativas de reformas a leyes secundarias en materia electoral, llamado el "Plan B", que fue aprobado en la Cámara de Diputados por mayoría simple el propio 6 de diciembre de 2022. Seguido de un procedimiento legislativo tildado de vicios, el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 27 de diciembre de 2022.

8. Acciones inconstitucionalidad en contra del Decreto impugnado. En el plazo concedido para ello, entre los meses de enero y febrero de 2023, los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Hagamos -partido político regional en Jalisco-, así como diversos Diputados y diversos Senadores integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto señalado en el numeral anterior. Las acciones de inconstitucionalidad fueron radicadas con los siguientes números de expediente: 29/2023, 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023

9. Admisión de acciones de inconstitucionalidad y concesión de la suspensión. El 20 de febrero de 2023, el Ministro Alberto Pérez Dayán, ordenó la formación y registro del incidente de suspensión, respecto de la Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, relativas a la invalidez del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2022.

A través de ese auto, se concedió la medida cautelar para el efecto de que el decreto combatido no rija en los procesos electorales que se encuentran en desarrollo, esto es, los correspondientes al Estado de México y Coahuila, precisando que de no concederse podrían causar afectaciones irreparables al sistema democrático y a los derechos fundamentales implicados en éste. Precisando que hasta en tanto se dicte sentencia en este medio de control constitucional, ha lugar a suspender los efectos y

consecuencias del Decreto para que no rija en los procesos electorales que han iniciado en las entidades federativas a que se ha hecho referencia.

10. Recursos de reclamación. En contra de ese auto de 20 de febrero de 2023, el Ejecutivo Federal, así como los representantes de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, presentaron recursos de reclamación que fueron turnados mediante autos de 2 de marzo de 2023 a la Segunda Sala del Alto Tribunal, a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para la elaboración del proyecto que se somete a consideración de las y los integrantes de la Segunda Sala.

II. RÉGIMEN DE LA LEY REGLAMENTARIA EN TORNO A LA SUSPENSIÓN DE NORMAS GENERALES

El artículo 64 de la Ley Reglamentaria establece que, de admitirse una acción de inconstitucionalidad, su admisión no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. De tal manera que su vigencia y efectos continuarán hasta en tanto se concluya el trámite de acción de inconstitucionalidad y el Pleno de la Suprema Corte se pronuncie por cuanto al fondo del asunto. La literalidad de ese numeral establece:

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

...

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.”

De una lectura aislada y literal a la parte *in fine* de la disposición transcrita, pareciera que existe una regla que establece que la sola admisión de una acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada. Sin embargo, ¿Qué sucede para el caso de que la accionante la solicite? ¿Se trata de una regla irrestricta o absoluta? ¿Cómo leer esa disposición a la luz del artículo 1º constitucional vigente? En caso de admitir excepciones, ¿Qué parámetros deben cumplirse para que se actualice su concesión?

Las respuestas a esas preguntas las encontramos en los criterios que han sido sostenidos recientemente por la mayoría de los integrantes de las Salas del Máximo Tribunal, así como en los razonamientos que más adelante se desarrollan en torno a las particularidades del caso que nos ocupa.

III. CRITERIOS VIGENTES EN TORNO A LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Si bien han sido escasas las oportunidades que ha tenido el Alto Tribunal para pronunciarse sobre el tópico, actualmente existen dos criterios vigentes emitidos por cada una de las Salas en el sentido de que la Constitución y la Ley Reglamentaria admiten que en ciertos casos la medida cautelar sea concedida en este medio de control abstracto.

a. Suspensión concedida en la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos -Criterio sostenido por la Segunda Sala-

La primera suspensión otorgada en una acción de inconstitucionalidad fue la solicitada por la minoría parlamentaria del Senado de la República en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y sus acumuladas en contra de la *Decreto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*.⁶ En esa ocasión, la medida cautelar fue concedida por el Ministro Pérez Dayán en su calidad de instructor. En contra del auto por el que se concedió la medida cautelar el Ejecutivo Federal, así como los representantes de las Cámaras de Diputados y Senadores interpusieron recurso de reclamación. Al resolverse el recurso de reclamación 91/2018, la Segunda Sala confirmó por mayoría de votos la concesión en los siguientes términos:

“38. Ahora bien, conviene recordar que este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la naturaleza y los fines de la suspensión en las controversias constitucionales, señalando que aunque tiene características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que 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 acatén. Lo que se encuentra contenido

⁶ Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado el 5 de noviembre de 2018.

en la jurisprudencia P./J. 27/2008 de rubro "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y FINES".

39. Aplicadas las anteriores consideraciones a este caso, si se obligara a cumplir con lo que establece el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria, el juicio podría quedar sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera que, de continuar con su aplicación, ningún sentido tendría obtener un fallo favorable, ya que la violación alegada se habría consumado.

40. Es decir, de no concederse la medida precautoria se les estaría entregando a los servidores públicos un salario menor al que les corresponde de acuerdo con las funciones que realizan y la responsabilidad que conlleva el prestar el servicio público correspondiente con la calidad e independencia necesarias, permitiendo con ello que sus efectos se consumen irreparablemente en perjuicio de los sujetos obligados que ahí se refieren, lo cual resultaría contrario a la naturaleza jurídica de la medida precautoria de que se trata.

41. Por lo tanto, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el ejercicio de dos mil diecinueve, no sean fijadas en términos de la ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75, 94 y 127 de la Constitución Federal, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve."

Así, el criterio aprobado por la mayoría de la Segunda Sala fue en el sentido de que, la suspensión en acción de inconstitucionalidad es procedente en aquellos casos en los que su concesión sea necesaria para: **I.** Preservar la materia del juicio y **II.** Evitar que se cause un daño irreparable.

Es decir, la mayoría de los Ministros de la Segunda Sala compartieron el criterio de que la literalidad del artículo 64 de la Ley Reglamentaria no es un obstáculo para la concesión de la medida, pues una interpretación conforme arroja la conclusión que lo que prohíbe son suspensiones de oficio, pero que no hay obstáculo para que concedan a petición de parte, en los dos supuestos señalados en el párrafo anterior.

En esa ocasión, el Ministro Luis María Aguilar Morales emitió un voto concurrente apartándose de los razonamientos de la mayoría, pues considera que el artículo 64 de la Ley Reglamentaria lejos de ser un obstáculo para la concesión de la suspensión, es el fundamento para que en cualquier momento la parte accionante pueda solicitar la medida cautelar. A continuación, los párrafos conducentes del voto del ministro Aguilar:

"Del análisis de ese título III, se advierte que la única norma que regula de manera específica la suspensión tratándose de acciones de inconstitucionalidad es el artículo 64, párrafo tercero, en el que se establece que: *"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."*

De donde deriva que si bien existe una determinación expresa en el sentido de que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma; sin embargo, esta determinación permite concluir únicamente que la sola admisión de una acción no da lugar a la suspensión de la norma, **pero esta medida cautelar puede ser solicitada y entonces, no existirá impedimento para que en caso de que sea legal, se conceda, pues la suspensión habrá de regirse por lo previsto en el título II de la reglamentaria en el que únicamente se prohíbe que ésta se conceda tratándose de controversias promovidas en contra de normas generales y no así de acciones de inconstitucionalidad.**

Por tanto, aun cuando comparto la mayoría de las consideraciones que sustentan la propuesta en cuanto a lo infundado del recurso de reclamación que se resuelve, lo cierto es que no comparto este aspecto fundamental del que parte, pues estimo que la ley de la materia sí prevé la posibilidad de que se conceda la suspensión de los actos impugnados tratándose de acciones de inconstitucionalidad."

Así, la Segunda Sala podrá apreciar que el Ministro Aguilar Morales lleva a cabo una interpretación garantista del artículo 64 de la Ley Reglamentaria, en el sentido de que, si bien establece que la sola admisión no dará lugar a la suspensión, de ninguna manera se advierte una prohibición para otorgarla en aquellos casos en los que sea solicitada por el accionante. Por el contrario, la redacción de la norma abre la puerta para que la solicitud pueda llevarse a cabo en cualquier momento durante el trámite del procedimiento.

b. Suspensión concedida en la acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de agua Potable en el Estado de Baja California -Criterio sostenido por la Primera Sala-

En una segunda ocasión, el Ministro Pérez Dayán nuevamente otorga la suspensión en la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada promovida por la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California en contra de las reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California⁷. La concesión de la medida fue recurrida por la autoridad demandada, a través del recurso de reclamación 101/2021-CA cuyo conocimiento correspondió en esa ocasión a la Primera Sala del Máximo Tribunal.

⁷ Decreto No. 289 por el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y al artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 29 de julio de 2021.

La conclusión de la Primera Sala se encuentra respaldada en una interpretación conforme al artículo 1° de la Constitución Federal del artículo 64 de la Ley Reglamentaria en el siguiente sentido:

“(1) Si la norma general controvertida es susceptible de generar afectaciones a los derechos humanos –es decir, si se está ante el supuesto excepcional- conforme a las reglas previstas por el Constituyente Permanente en estos asuntos, subyace un principio constitucional de “no afectación a la población” **que debiese ser observado cuando se pretenda transferir, de los gobiernos estatales a los municipales, la prestación de ciertos servicios públicos, como lo es, precisamente, el referido al agua.**

...

(2) En caso de que exista tal afectación o riesgo de afectación, determinar si de otorgarse la suspensión solicitada se incurriría en algunos de los supuestos previstos por el precepto 15 de la Ley Reglamentaria.

Al respecto, consideró que con la suspensión del decreto impugnado no se afectaría la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se causaría un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudieran obtenerse con ella, sino que por el contrario, al otorgarla únicamente se pretende evitar, provisionalmente, que se aplique una norma general con el consecuente riesgo de afectación a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales; todo ello a fin de que el Estado pueda cumplimentar adecuadamente con su débito de “garantizar” el derecho humano al acceso al agua en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

...

Grupo (i): Violación a los artículos 14, 18 y 64 de la Ley Reglamentaria en la materia.

46. Los argumentos que se atienden en este grupo ya fueron respondidos en el apartado de procedencia de la presente resolución; sin embargo, se reitera que, acorde a la *reinterpretación* que ha hecho este Alto Tribunal de dichos preceptos, ante el planteamiento del accionante sobre la posible vulneración de los derechos humanos relacionados con la prestación del servicio público de “agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales” y la ejecución en sus términos de la norma impugnada, el Ministro instructor consideró actualizado un riesgo de daño en el ejercicio de dicho derecho humano (como se desarrollará en el siguiente apartado).

47. De esta forma –contrario a lo aducido por el recurrente– **el proveído impugnado no es contrario a los artículos 14, 18 y 64 de la Ley Reglamentaria en la materia, ni sienta un precedente infundado, sino que es congruente con la doctrina**

desarrollada por este Máximo Tribunal en relación con la reinterpretación de los artículos 14, segundo párrafo, 18 y 64 de la Ley Reglamentaria en la materia a la luz del artículo 1º constitucional.”

De lo anterior se advierte que la Primera Sala estableció que al analizar la procedencia de la suspensión en una acción de inconstitucionalidad el Ministro instructor debe analizar para su otorgamiento si: **I.** La norma impugnada puede generar afectación en derechos fundamentales del gobernado y **II.** Si con la concesión de la medida no se contraviene lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria.⁸

Así, para el análisis del recurso de reclamación que nos ocupa sus Señorías integrantes de la Segunda Sala del Alto Tribunal pueden apreciar que, de los criterios establecidos por ambas Salas, el estándar para conceder la suspensión en una acción de inconstitucionalidad debe atender a un análisis caso por caso, para determinar: **I.** Si la concesión de la medida es necesaria para preservar la materia del procedimiento; **II.** Si la concesión de la medida es necesaria para evitar que se cause un daño irreparable en detrimento de los derechos fundamentales del gobernado; y **III.** Que con la concesión de la medida no se contravenga lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria.

Más adelante se advierte que en la especie se actualizan todos los supuestos conforme al estándar descrito.

IV. EJERCICIO DEL CONTROL DE EX OFFICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REGLAMENTARIA

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.⁹ La Jurisprudencia establecida por el Pleno del Alto Tribunal

⁸ 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.

⁹ 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,

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

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. (...)

Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla.¹⁰

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 acciones de inconstitucionalidad, 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 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

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

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 acciones de inconstitucionalidad, resulta conveniente hacer referencia a ellos -14, 59 y 64 último párrafo 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 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 64. (...) La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

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 acciones de inconstitucionalidad contenido en el artículo 105 constitucional. Esto es:

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...

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 acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e)** Se deroga.
- f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

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.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...]

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

[...]

b. Interpretación conforme en sentido amplio

El último párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria contiene la regla especial de aplicación en acción de inconstitucionalidad de que en caso de admitirse no habrá lugar a la suspensión de la norma cuestionada. En términos de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria, en todo aquello que no se encuentre previsto en la regulación específica de las acciones de inconstitucionalidad -Título III-, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Título relativo a las controversias constitucionales.

Por lo anterior, se considera que, tratándose de suspensión, dicha cláusula de remisión no resulta aplicable, pues el Título III de las Acciones de Inconstitucionalidad dispone una regla especial al respecto.

Así, es cierto que la regla relativa a suspensión respecto de normas generales en controversia constitucional prevista en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria es prohibitiva. Sin embargo, de una lectura integral de dicho ordenamiento se advierte que no puede considerarse aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.¹¹

Lo anterior, en virtud de que la cláusula de remisión a las reglas de la controversia contenida en el referido artículo 59 de la Ley Reglamentaria únicamente se actualiza "en todo aquello que no se encuentre previsto" en el Título relativo a acciones.

Sin embargo, el Título III, De las Acciones de Inconstitucionalidad sí prevé una regla específica relativa a la suspensión, esto es, que: "La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada...".¹²

Al respecto, debe decirse que la previsión normativa relativa a suspensión en materia de acciones no debe entenderse como una prohibición absoluta, contrario a ello, su lectura lleva implícita la posibilidad de solicitar la suspensión - inclusive posterior a la admisión de la acción, tal como lo establece el voto concurrente del Ministro Aguilar Morales.

La referida interpretación se desprende de la lectura integral de la Ley Reglamentaria. Si la intención del legislador hubiere sido prohibir la suspensión en acciones de inconstitucionalidad, no habría establecido una regla diferenciada respecto de la aplicable en controversias constitucionales.

Dicho de otra manera, si al reglamentar el artículo 105 constitucional, el legislador hubiera querido que la regla prohibitiva aplicara a los dos medios de control constitucional a que se refiere la Ley Reglamentaria, así lo hubiera hecho. En cambio, optó por establecer una regla especial tratándose de acciones de inconstitucionalidad.

Lo anterior podría entenderse bajo la premisa de que la acción de inconstitucionalidad constituye la vía más amplia para controlar la validez de normas generales frente a la Carta Magna. Ello, pues pueden hacerse valer conceptos de invalidez con contenidos diversos, por ejemplo: (i) violaciones de derechos humanos; (ii)

¹¹ 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.

¹² Véase último párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria.

división de poderes; **(iii)** supremacía constitucional; **(iv)** deficiencias normativas, entre otras.

Cuestión que puede desprenderse no sólo de la lectura de la Ley Reglamentaria, sino de la exposición de motivos realizada por el ejecutivo el 6 de abril de 1995 en la cual, en el apartado de las acciones de inconstitucionalidad establece lo siguiente:

"Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estimare necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia **respecto de acciones de inconstitucionalidad, más no así tratándose de controversias constitucionales.**"

La regla objeto de análisis únicamente tiene como finalidad precisar que, en acciones de inconstitucionalidad la suspensión tiene como presupuesto la petición de parte. Como consecuencia de ello, si bien la simple admisión de la demanda no acarrea por sí misma la suspensión de la norma, es posible solicitar dicha medida cautelar.

En suma, resulta procedente la solicitud de suspensión debido a que la regla prohibitiva aplicable a las controversias constitucionales no se surte respecto de las acciones de inconstitucionalidad por existir una regla especial en el Título III de la Ley Reglamentaria.

Lo anterior, pues la misma permite proteger en mayor medida los derechos fundamentales potencialmente violados por las normas generales cuya constitucionalidad se cuestione vía acción de inconstitucionalidad. Además, cumpliendo con las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas del artículo 1º de la Constitución Federal y la jurisprudencia del Pleno citada anteriormente.

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.

En tal sentido, se considera que las posibilidades interpretativas se reducirían a:

(i) Aplicar de manera irrestricta la remisión al título de controversias contenida en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria y, por tanto, considerar aplicable a la acción de

inconstitucionalidad la prohibición de suspensión respecto de normas generales contenida en el artículo 14 del mismo ordenamiento pasando por alto la regla especial.

(ii) Dar una lectura al artículo 64 de la Ley Reglamentaria bajo la cual se considere que la misma constituye una prohibición absoluta de otorgar suspensión en acciones de inconstitucionalidad a pesar de que permite que se permite dentro del último párrafo.

(iii) La interpretación originalmente planteada por la promovente, en el sentido de que el artículo 69 de la Ley Reglamentaria contiene una excepción en virtud de la cual resulta procedente la suspensión en acciones de inconstitucionalidad, siempre que sea a petición de parte en acciones de inconstitucionalidad.

A consideración de las firmantes, la interpretación que resulta más acorde con las obligaciones derivadas del artículo 1º constitucional, con las previsiones constitucionales que regulan las acciones de inconstitucionalidad, así como con la jurisprudencia del control de constitucionalidad *ex officio*, es la descrita en el inciso "a" anterior.

Se arriba a la referida conclusión en virtud de que: (i) el otorgamiento de la suspensión en los términos planteados permitiría proteger y respetar los derechos humanos en juego como lo sería la afectación irreparable en los procesos electorales del Estado de México y Coahuila como se verá más adelante; y (ii) es la menos restrictiva bajo la consideración de que la prohibición de otorgar medidas cautelares respecto de normas generales es de carácter legal, es decir, no tiene lugar en el texto constitucional.

d. Inaplicación

En las condiciones anotadas, y solo para el caso de que se estime que la prohibición -emanada de una lectura conjunta a los artículos 14, 59 y 64, último 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 control abstracto para que no se paralice la entrada en vigor de la norma y sus efectos,¹³ que no tiene justificación en la Carta Magna que no

13 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

contiene prohibición alguna respecto de medidas cautelares en acción de inconstitucionalidad, lo procedente es declarar inaplicable la prohibición por no ser compatible con los derechos fundamentales de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.

Por ello, al establecerse que la prohibición establecida en los artículos de la Ley Reglamentaria, en específico el último párrafo del artículo 64 de la misma son 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.

Eilo 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.

Ya que se satisfacen los requisitos establecidos en los precedentes, es decir, de no otorgarse se vulneran derechos fundamentales, se podría ver afectada la materia de la litis generando efectos irreparables y, no entra dentro de los supuestos del artículo 15 de la Ley Reglamentaria, por lo que la suspensión debe confirmarse.

Conviene precisar algunas anotaciones en torno a los argumentos que en sede jurisdiccional y doctrinal han rechazado la posibilidad de que la suspensión sea concedida en un mecanismo de control abstracto:

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 XXVII, Octubre de 2008, página 1997

1. La no concesión de la suspensión de normas generales en mecanismos de control constitucional ha sido superada por cuanto al juicio de amparo y las controversias constitucionales:

- a. En el caso del juicio de amparo el obstáculo para conceder la suspensión en contra de normas generales fue superado a partir de la emisión de la Ley de Amparo de 2013 que en su artículo 148 establece:

Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

- b. En el caso de las controversias constitucionales, el artículo 14 de la Ley Reglamentaria vigente establece una restricción a la procedencia de la suspensión respecto de normas generales, la cual ha sido superada a través de los criterios judiciales como es el sostenido en el recurso de reclamación 32/2016.

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.**

2. No existe impedimento para que los avances a nivel legislativo y jurisprudencial en torno a la suspensión de los efectos de una norma general sean aplicables tratándose de un mecanismo de control abstracto -acción de inconstitucionalidad-. La lógica jurídica nos invita a que la aproximación sea en el siguiente sentido: Si es posible que la medida se otorgue tratándose de un procedimiento que se encuentra sujeto a que el accionante pruebe el agravio o la afectación, por mayoría de razón, debe ser susceptible de ser otorgada tratándose de un mecanismo en el que la afectación al orden constitucional, o bien, a los derechos fundamentales es sometida por el ente legitimado directamente ante la Suprema Corte sin mayor requisito que la confrontación de su contenido con la norma fundamental.

3. La parte *in fine* del artículo 64 de la Ley Reglamentaria debe ser leída como una regla especial a la contenida en el artículo 14 que establece que en materia de controversia constitucional no se otorgará la suspensión tratándose de normas generales. La intención del legislador al establecer que para el caso de las acciones de inconstitucionalidad consistente en que la mera admisión no implica la concesión de la suspensión, fue apartarse de la prohibición tajante que les aplicaba a las controversias constitucionales.

4. En un Estado constitucional de derecho, no es lógico que el Máximo Tribunal, en quien recae el control concentrado de constitucionalidad, se encuentre limitado por cuanto a la posibilidad de conceder una medida cautelar para evitar mayores perjuicios a los gobernados, y tener que arrojarles la carga de acudir a ejercer un recurso que: (i) exige mayores requisitos para la concesión de la medida; (ii) será resuelto por un órgano de menor jerarquía, (iii) probablemente saturará el sistema de impartición de justicia federal; y (iv) probablemente los recursos que se interpongan durante su trámite tarde o temprano serán resueltos por la Suprema Corte.

¿Se justifica en un plano constitucional que la Suprema Corte tenga que esperar a que caso por caso se resuelva sobre la concesión de una medida teniendo la oportunidad de otorgarla en el mecanismo que el órgano público legitimado le someta a su consideración?

5. No es verdad que en todos los casos los gobernados tengan acceso a un recurso efectivo en el que sea posible otorgarles una medida cautelar que garantice que no sufrirán daños de imposible reparación. Más aún, tratándose de la materia electoral, en la que los recursos ordinarios y extraordinarios se encuentran limitados.

V. PARTICULARIDADES DEL CASO CONCRETO. APLICACIÓN DE UNA REGLA CONSTITUCIONAL

Con independencia de la procedencia de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad genérica, lo cierto es que el caso que nos ocupa contiene una particularidad distinta a los casos que han sido sometidos a la Suprema Corte y que han sido materia de suspensión en acción de inconstitucionalidad.

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 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 validadas o desestimada la acción, entonces sí, sean aplicadas en los procesos electorales por venir.¹⁴

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 aquel 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 solo una semana después de que se publicó el Decreto impugnado sin ninguna norma transitoria que exceptuara su aplicación en dichos procesos.

De no concederse la suspensión y ser 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 Dayan evita ese escenario y le da efectividad a la regla constitucional.

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.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2019 sobre la denominada "Ley Bonilla", el Pleno de esa Suprema Corte determinó que la finalidad de la regla de publicación anticipada de leyes electorales consiste en dotar de plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, y que cualquier modificación sustancial a las leyes de la materia se emitiera con la anticipación necesaria.

¹⁴ 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/>

La parte conducente de la sentencia establece:

“En relación con el principio de certeza en materia electoral, en lo que interesa para la resolución de este asunto, en la jurisprudencia P./J. 98/2006¹⁵ este Tribunal Pleno estableció que este principio consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

Esta definición ha sido adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el ámbito de su competencia especializada, desarrollada conforme a las siguientes consideraciones, las cuales este Tribunal estima correctas.

...

Una vez determinados los alcances y relación de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, corresponde exponer la interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política que, como garantía del principio de certeza, prevé que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante este prohíbe que haya modificaciones legales fundamentales.

15 “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral”.

9ª Época; Pleno; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, pp. 1564.

En primer término, se precisarán los alcances de dicha disposición normativa constitucional, que tuvo su origen en la mencionada reforma a la Constitución Federal de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que como parte del nuevo sistema integral de justicia electoral se estableció como supuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, el control de las normas generales en materia electoral y se reconoció la legitimación de los partidos políticos para intentarla.

En la iniciativa se expresó que para crear el marco adecuado que diera plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, se contemplaban, además, entre otros aspectos fundamentales, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución fuera la consignada en dicho artículo; y que las leyes electorales no fueran susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que fueran a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que pudieran ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Suprema Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que iniciaran formalmente los procesos respectivos.

Lo anterior demuestra que la finalidad del mandato constitucional que se analiza consistió en dotar de plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, y que cualquier modificación sustancial a las leyes electorales se emitiera con la anticipación necesaria, no solo para que se tuviera conocimiento oportuno, sino también para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estuviera en aptitud de ejercer el control abstracto con efectos generales, de manera previa al inicio del proceso electoral.

En relación con la mencionada norma constitucional, en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017, este Tribunal Pleno reiteró el criterio sostenido en diversos precedentes en los cuales definió que en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional fue establecida una obligación y una prohibición respecto de la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales federales y locales¹⁶.

Dicha obligación está relacionada con un límite temporal, en atención a que las disposiciones normativas deben promulgarse y publicarse en un plazo específico, esto es, noventa días antes del inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición fue planteada en la lógica de que dichas disposiciones no pueden ser objeto de modificaciones dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y durante su realización no podrán haber modificaciones fundamentales.”

¹⁶ Como ejemplo de estos precedentes pueden referirse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, la acción de inconstitucionalidad 139/2007 y la acción de inconstitucionalidad 41/2008.

Por lo anterior, es claro que el período comprendido en el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal no sólo se redactó de tal forma para que los actores políticos tuvieran conocimiento oportuno, sino también para que ese Alto Tribunal estuviera en aptitud de ejercer el control abstracto con efectos generales, previo al inicio del proceso.

De manera paralela, la Ley Reglamentaria prevé un procedimiento expedito de trámite en su artículo 68¹⁷ para la resolución de acciones de inconstitucionalidad de materia electoral, así como para la reclamación en el diverso numeral 70.

Si bien este medio tiene una naturaleza abstracta, también es cierto que las leyes analizadas se proyectan sobre situaciones concretas con consecuencias materiales en los derechos fundamentales de los gobernados. En esta materia, la aplicación de esta regla permite que se preserve la materia del juicio, de conformidad con el principio de certeza sobre los procedimientos existentes.

Con ello en cuenta y ante la solicitud de los promoventes, el ministro Pérez Dayán concedió la suspensión en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas exclusivamente para el efecto de que el Decreto combatido no rijan los procesos electorales que se encuentran en desarrollo en los estados de México y Coahuila, al considerar que la regla de publicación anticipada de leyes electorales resulta aplicable en el caso concreto, pues las modificaciones establecidas en él inciden directamente en las reglas que regulan la propaganda electoral, la comunicación social y el gasto público.

¹⁷ Artículo 68. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

Artículo 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

Si bien es cierto los efectos de la suspensión concedida se limitan a aplicar lo prescrito por el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, al evitar que las modificaciones publicadas con menos de 90 días al inicio de los procedimientos electorales incidan en éstos, lo cierto es que dicha aplicación no podría haberse realizado en este momento si se considerara que el incidente de suspensión resultaba improcedente en las acciones de inconstitucionalidad.

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 37/2023.

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.

VI. VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL GOBERNADO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN

Del apartado anterior se desprende que en el caso concreto resulta suficiente que la medida cautelar haya sido concedida para hacer efectiva una regla constitucional para que sus Señorías resuelvan el recurso de mérito como infundado.

Sin embargo, en el supuesto jamás concedido que sus Señorías consideren que es necesario llevar a cabo un análisis ponderativo de cara a los daños irreparables que se causarían por aplicar el Decreto impugnado a los procesos electorales de Coahuila y Estado de México, se resaltan los siguientes:

1. El decreto impugnado en las acciones de inconstitucionalidad descontextualiza el concepto de propaganda institucional, al restringirlo y extraerlo del control constitucional. Lo cual permitirá que se realice propaganda por servidores o instituciones en favor de actores o fuerzas políticas, desequilibrando la balanza político electoral bajo la justificación de no utilizar recursos públicos y bajo el uso de la libertad de expresión, por lo que es necesario otorgar la suspensión.

Como es del conocimiento de sus Señorías, el parámetro de regularidad constitucional sobre propaganda gubernamental implica una regulación hermenéutica que tiene un fin constitucional, llamémosle valor constitucional regulado o protegido: preservar un clima de equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que también se refiere como principio de equidad en materia electoral.

Este valor constitucional regulado o protegido de preservar un clima de equidad en la competencia entre los partidos políticos y con relación al gobierno en turno y los partidos, rige en todo momento, tanto en periodos electorales como no electorales. Lo que se desprende también del indisoluble principio de imparcialidad que rige la actuación de los servidores públicos en todo momento.

Precisamente las limitantes constitucionales de la propaganda gubernamental encuentran su ratio *legis* en no utilizar el poder estatal para favorecer a una fuerza política, ratio que se rompe con el Decreto impugnado al permitir que se realice "propaganda informativa". Ahora, con las normas generales impugnadas, la propaganda gubernamental únicamente es aquella que se contrata con recursos públicos. Entonces, los poderes públicos podrán realizar otro tipo de propaganda que, al no ser considerada

gubernamental, entonces no tendrían que suspender en los procesos electorales en curso.

O, en el mismo sentido, si sólo es propaganda gubernamental aquella que se realiza en forma de "escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones", entonces toda la propaganda que se realice a través de otros medios de difusión no estará sujeta a los límites constitucionales, es decir, podrá realizarse propaganda personalizada siempre y cuando no sea por dichos medios, ni tampoco tendrá que ser suspendida en los procesos electorales en curso, ni tendrá que tener fines meramente institucionales.

En pocas palabras, el Decreto impugnado que dio origen a la *litis* del presente recurso, abre la puerta para que los poderes y los servidores públicos estén en posibilidades de influir en las preferencias electorales y en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, tanto en tiempos electorales como no electorales. Ello al sustraer un cúmulo de conductas de los poderes públicos y de los servidores públicos de la regulación constitucional de propaganda gubernamental.

Lo anterior es relevante ya que los poderes y los servidores públicos gozan de una posición privilegiada, entre otros, porque tienen a su alcance una plataforma gubernamental, pero además de ello, gozan de la atención de la sociedad por la función pública que ostentan, y en esa medida su libertad de expresión se encuentra limitada a principios constitucionales, principalmente aquellos que protegen el sistema democrático.

El discurso de un servidor público tiene, o al menos puede llegar a tener, un impacto mucho mayor que el de un ciudadano que no sea servidor público. Entre otros efectos, en la equidad en la competencia entre partidos políticos.

Lo anterior, por supuesto que se agrava en tiempos electorales. Ya que la propaganda gubernamental encuentra límites específicos y estrictos en periodos electorales. Pero al extraer las manifestaciones de servidores públicos y la actividad institucional cuando no se involucren recursos públicos específicamente etiquetados para ese efecto, entonces también se extraen las actividades propagandísticas que realicen los mismos de los límites constitucionales.

¿Podrá el Presidente de la República en las conferencias matutinas hacer promoción personalizada de un servidor público que considere apto para ocupar la sucesión de las gubernaturas de Coahuila o Estado de México? Con las normas generales impugnadas no hay obstáculo para que esto suceda.

Pongamos un ejemplo: Antes del Decreto impugnado si un servidor público en funciones realizaba manifestaciones en favor de un actor o fuerza política se encontraba en violación de las reglas constitucionales de comunicación social, tanto del principio de imparcialidad y neutralidad estatal como de los parámetros permitidos de la actuación estatal por cuanto a propaganda que podrían realizar -únicamente la gubernamental-.

Ahora, podrán realizar todas las manifestaciones los servidores públicos que deseen en favor de fuerzas o actores políticos, burlando la regulación Constitucional. Esto tendrá como efecto inclinar la balanza de las preferencias político-electorales de los ciudadanos, al utilizar los reflectores que brindan el servicio público para fines políticos. Y esto, desde luego, será irreparable.

Otro ejemplo: lo mismo acontece con la difusión de información que realice una institución, ente o dependencia gubernamental, antes del Decreto impugnado únicamente podrían comunicar información institucional y gubernamental. Ahora, si la difusión de información no involucra recursos públicos específicamente etiquetados para comunicación social, entonces no se considera propaganda gubernamental y se extrae de sus limitantes. Es decir, se utiliza el aparato estatal para difundir información en favor de una fuerza o actor político de forma impune.

La construcción normativa de las reformas impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad que dieron origen a este recurso parten de premisas constitucionales erróneas: los servidores públicos no cuentan con el derecho a la libertad de expresión en condiciones equivalentes a las de una persona que no ostenta un cargo público; los poderes públicos únicamente pueden hacer lo que les está expresamente permitido por la ley y parece que las normas parten de una idea contraria, como si todo lo que no les estuviera prohibido a los poderes públicos les estuviera permitido, y no es así.

El daño irreparable aquí es evidente: la propaganda realizada a través de servidores públicos o instituciones en favor de actores o fuerzas políticas impactará en la percepción de la población. El desequilibrio en la competencia política y electoral puede ser con efectos a corto, mediano y largo plazo en la sociedad. Esta inclinación de la balanza de preferencias políticas puede tener consecuencias antidemocráticas y perpetuar regímenes antidemocráticos.

La afectación del principio de equidad electoral y la propaganda política indebida por parte de los servidores públicos no solo tiene efectos en la competencia política y electoral, sino que también puede tener un impacto en la libertad de expresión y pensamiento, ya que ciertas ideas tendrían un privilegio en cuanto a como son difundidas.

Cuando los servidores públicos realizan propaganda política indebida en favor de un actor o fuerza política, están distorsionando la competencia en este mercado de ideas. Están utilizando el poder del Estado para favorecer a ciertos actores políticos en detrimento de otros, lo que puede llevar a que las opiniones y posiciones de esos actores políticos sean sobrerrepresentadas y se les dé una ventaja indebida en la lucha por la atención y el apoyo de los ciudadanos. Esto puede resultar en un mercado de las ideas sesgado y distorsionado, en el que algunas opiniones y posiciones son promovidas artificialmente en detrimento de otras.

Además, esta propaganda política indebida puede tener un efecto duradero en la sociedad y en la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad y la integridad de las instituciones democráticas. Si los ciudadanos perciben que las instituciones públicas están sesgadas en favor de ciertos actores políticos y que se utilizan para promover intereses políticos particulares, esto puede erosionar la confianza en la democracia y en las instituciones democráticas en general. También puede disminuir la voluntad de los ciudadanos para participar activamente en la vida política y electoral, ya que pueden sentir que el juego está amañado y que su participación no importa.

Lo anterior claramente genera daños irreparables. En periodos electorales, inclinar la balanza de preferencia político electoral en favor de un candidato concreto. Pero aún en tiempos no electorales, esta inclinación de la balanza en las preferencias tiene un efecto a corto, mediano y largo plazo en cadena, erosionando la democracia y el Estado de Derecho, en detrimento total de los gobernados.

El daño irreparable se hace evidente al preguntarnos lo siguiente *¿Cuál es la consecuencia de que el Estado no sea neutral políticamente?* Y la respuesta la encontramos en devastadores ejemplos en la historia, en los que se han perpetuado regímenes antidemocráticos.

Precisamente porque el principio de neutralidad estatal protege la democracia en su vertiente de libre competencia político electoral entre las fuerzas políticas, ya que un Estado, una Administración Pública, o un Servidor Público con preferencias político-electorales tiene una posición de poder que, de utilizarse con fines políticos, desequilibra la balanza a grado tal que hace nugatoria la competencia efectiva electoral.

En las últimas décadas, México ha dado importantes pasos en el fortalecimiento de su democracia, con la implementación de medidas que garantizan la equidad electoral y la neutralidad del Estado en materia política. El riesgo de perpetuar regímenes antidemocráticos es real, y puede verse en la historia de muchos países que han sufrido la imposición de regímenes autoritarios y antidemocráticos precisamente por la falta de neutralidad del Estado en materia política. México, por su parte, ha avanzado significativamente en el fortalecimiento de su democracia, y no conceder la suspensión

solicitada en el caso de la propaganda política gubernamental pondría en riesgo este triunfo.

Por lo tanto, es esencial proteger el principio de neutralidad estatal y la imparcialidad de los servidores públicos en todo momento para preservar un clima de equidad de la competencia entre los partidos políticos y proteger la democracia en su vertiente de libre competencia político-electoral. Cualquier violación de este principio tiene un efecto pernicioso e irreparable en la sociedad y en la democracia, no conceder la suspensión representaría un grave retroceso en este camino, y aumentaría el riesgo de perpetuar regímenes antidemocráticos que socavan la libertad y la justicia en nuestro país.

2. Ahora bien, otro tema a abordar en el caso que nos ocupa sobre los daños inminentes que la no concesión de la suspensión pudiera ocasionar es la desnaturalización de la regulación en materia de propaganda institucional e informes de servidores públicos en funciones a través de comunicación social.

De permitir la vigencia del Decreto impugnado, se causará un daño irreparable que transgrede el principio de igualdad en la contienda electoral de la mano con el adoctrinamiento estatal, imparcialidad en las comunicaciones y afectación a la neutralidad estatal en toda la información que se difunda con recursos públicos, concluyendo imprevisiblemente en un sistema de gobierno autoritario y antidemocrático.

Es decir, se realizarán informes de labores de servidores públicos sin las limitantes que protegían los principios constitucionales, teniendo el mismo impacto que el referido en el punto anterior: inclinando la balanza político electoral a través de una plataforma estatal que tendría que ser neutra.

Para mejor referencia se transcribe a continuación el contenido de los artículos 14 y 44 fracción II de la Ley General de Comunicación Social referente al informe anual de labores de los servidores públicos:

Artículo 14. El **informe anual de labores** o gestión de las personas **servidoras públicas**, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, **deben cumplir con lo que resulte aplicable de esta Ley y con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Artículo 44. **Son infracciones** en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las siguientes conductas que cometan las personas servidoras públicas:

...

II. Abstenerse de presentar los informes a que se refiere el título anterior.

...

A simple vista o en un análisis superficial de la mera redacción final de la reforma a los artículos arriba transcrita aparentemente no presentarían ningún problema de constitucionalidad. Parecería sin más que se trata de normas que indican que: (i) el informe anual de labores de los servidores públicos debe cumplir con la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales - artículo 14-; y (ii) que es una infracción de los servidores públicos abstenerse de presentar los informes del título anterior -Título IV- que se refiere no a los informes de labores, sino a los informes de montos y desglose de campañas de comunicación social.

El problema constitucional y cuya suspensión de efectos debe ser priorizada por sus Señorías es visible hasta que comparamos las normas con su texto anterior. Veamos el texto anterior a la reforma impugnada:

Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, **no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.**

En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Las Secretarías Administradoras podrán vincular las Campañas de Comunicación Social de los Entes Públicos que consideren temas afines o líneas de acción compartidas en el marco de sus respectivas competencias, señalando debidamente al o los Entes Públicos que participen en la Comisión de Campaña.

Para lo anterior, la Secretaría Administradora coordinará y dará seguimiento a la vinculación de los esfuerzos comunicacionales con base en las Estrategias y Programas anuales recibidos.

Artículo 44.- Constituyen infracciones a la presente Ley de los Entes y Servidores Públicos, según sea el caso:

...

II. Exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores de los Servidores Públicos, y

Así, las normas generales previo a la reforma realizada en el Decreto impugnado determinaban claramente que: (i) el informe anual de labores no sería considerado

comunicación social siempre que a. fuera una vez al año con cobertura geográfica limitada; b. no exceda de 7 días anteriores y 5 posteriores a que se rinda el informe; (ii) en ningún caso la difusión de los informes podría tener fines electorales, ni hacerse en período de campaña electoral; y (iii) constituía una infracción el exceder los límites y condiciones de los informes anuales de labores.

Como puede advertir la Segunda Sala, todos y cada uno de los límites y condiciones anteriores que regían el informe anual de labores fueron eliminados en el Decreto impugnado en su reforma a los artículos 14 y 44 fracción III de la Ley General de Comunicación Social.

Ahora, con la reforma impugnada a dichos artículos no se limita que los informes de labores sean únicamente una vez al año con cobertura geográfica limitada, ahora al haberse eliminado dicha limitación del artículo 14 en realidad podrían realizarse los informes de labores sin limitación de veces al año y sin restricción de cobertura geográfica.

En el mismo sentido, ahora la difusión de los informes de labores no se encuentra limitada a un lapso en específico, al eliminarse la restricción consistente en que no exceda de 7 días previos y 5 días posteriores a la rendición del informe.

Al eliminarse la prohibición consistente en que los informes no pueden tener fines electorales ni hacerse en periodo de campaña electoral, podría abrirse la posibilidad a que los mismos sí puedan tenerlos.

Y, tratándose de las infracciones administrativas, antes de la reforma al artículo 44 fracción II de la Ley General de Comunicación Social, se consideraba una infracción el rendir informes de labores sin apearse a los límites y condiciones; ahora, se cambió por completo la materia u objeto del informe, para referir ahora otro tipo de informes, es decir, a aquellos que deben rendir los poderes públicos sobre el ejercicio del gasto en campañas de comunicación social. Eliminándose el informe de carácter administrativo vinculado con la rendición de cuentas sobre las labores desarrolladas por los servidores públicos en determinados períodos de tiempo contemplados en ley.

Igual de grave que lo anterior es que en la ahora regulación de los informes al eliminarse la prohibición consistente en que dichos informes no podían tener fines electores ni realizarse en periodos de campaña electoral, significa que ahora sí los pueden tener y realizarse en estos periodos. Esto genera que a través del informe de labores se permita la promoción personalizada, lo cual es contrario de manera directa y frontal a lo establecido por el marco de regularidad constitucional en comunicación política que se ha explicado a lo largo de esta acción de inconstitucionalidad, particularmente en el concepto anterior.

Máxime cuando con esta reforma se permite la propaganda personalizada que prohíbe el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, a saber:

"Artículo 134. ...

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública **y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, **garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores,** incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

De manera más detallada la inconstitucionalidad relacionada con las porciones normativas anteriores puede ser consultada en el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría parlamentaria de la Cámara de Senadores.

Las firmantes consideran que el Decreto impugnado al entrar en vigor genera un efecto en cadena que paulatinamente afectará diversos aspectos del Estado de derecho sin que a la fecha podamos observar debidamente cuáles pueden ser esas consecuencias, sin embargo, es óbice que al permitirse que los servidores públicos utilicen los informes de labores sin restricción alguna en cuanto a su personalización y respeto al inicio y fin del periodo electoral, de manera indirecta se violentarían los derechos más fundamentales al voto libre, democracia, igualdad, sufragio en sus diferentes acepciones, transparencia, equidad en la contienda político-electoral, entre otros.

Veamos que conforme a lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha analizado, el sufragio libre comprende que el ciudadano al emitir su voto debe elegir a quien se dirige de acuerdo con su propia voluntad, sin influencia del exterior. Es decir, que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Para ello, el elector debe contar con una plena capacidad de decisión, es decir, debe tener opciones políticas genuinas de elección, derivadas de un sistema competitivo entre los contrincantes.

No obstante, la transgresión a que los ciudadanos cuenten con la certeza de un voto libre no implica que haya violencia, mala fe o el ofrecimiento de un beneficio a

cambio de ejercer el voto en determinado sentido o abstenerse de hacerlo. Este tipo de derechos se puede ver afectado también desde el momento en que se utiliza la propaganda institucional o comunicación social para fines políticos, e indirectamente cuando la imparcialidad del Estado se matiza e inclina hacia determinada fuerza política lo que genera que los receptores de la información tiendan a relacionarse con determinado partido político.

Lo cual ocurre de manera más sencilla cuando el sujeto transmisor del mensaje ya cuenta con un reflector que lo respalda frente a otros candidatos que inician en la contienda electoral mediante una campaña justa que respeta los derechos de transparencia e igualdad en la contienda electoral, sin contar con apoyo de servidores públicos en turno que tengan como efecto un adoctrinamiento estatal.

En ese sentido, al permitir que un servidor público al momento de realizar su informe de labores realice manifestaciones en donde se haga alusión a las acciones de un determinado partido o candidato causará en la mente de los ciudadanos que reciben la información, la construcción de una ideología simpatizante al partido que su mismo servidor público en turno recomienda, sin que se permita competir en igualdad de condiciones a aquellos candidatos a los que ningún servidor público hizo referencia durante los informes que transmitan en radio o televisión, deviniendo en un inminente adoctrinamiento estatal que rompa con la auténtica democracia.

Parecería difícil considerar que ello sea posible, no obstante, de tener un Estado parcial que rompa con su neutralidad posiblemente ocasionará que los simpatizantes de un partido crezcan de manera desproporcional; lo que en otros Estados se ha traducido en tipos de gobierno antidemocráticos o autoritarios que transgreden los ordenamientos jurídicos y peor aún, violentan los derechos humanos de aquellos que no comparten las ideas impositivas de los gobernantes en turno.

Sus Señorías no deben perder de vista cómo es que la no concesión de la suspensión sobre la entrada en vigor del Decreto impugnado, conforme al transcurso del tiempo puede ir generando daños irreparables que dejen en ventaja a ciertas fuerzas políticas o servidores públicos que posteriormente serán candidatos a un cargo de elección popular sin que cuenten con un marco que sea limitativo de la información o personalización que puedan dar existir en sus comunicaciones al rendir su informe, así como no establecer algún plazo que se deba respetar en relación con el periodo de elecciones.

Así, resulta necesario que sus Señorías confirmen la concesión de la suspensión otorgada, pues de actuar en sentido contrario dará como resultado una serie de daños inminentes que irán sumando a la desaparición de un Estado de Derecho democrático y la constitucionalidad en sus procesos de elección de representantes y gobernantes de

elección popular, pues sería el Estado mismo quien promueva que los resultados de esta afectación sean tangibles al observar que el número de simpatizantes de determinada fuerza política crezca con premura derivado del apoyo por parte de los actuales servidores públicos o instituciones gubernamentales.

3. En la misma línea, la reforma al artículo 21 de la Ley General de Comunicación Social del Decreto impugnado contraviene lo dispuesto por los artículos 41 base III apartado C, 35 fracciones VIII punto 4º tercer párrafo y IX punto 7º cuarto párrafo de la Constitución Federal, al reducir el periodo constitucional de suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental, se generarán daños irreparables en los procesos electorales en curso, al permitirse que se influya desde el Estado -que debería de ser neutro políticamente- en los procesos electorales de Coahuila y el Estado de México en el momento en que se actualice el supuesto normativo de prohibición de transmitir propaganda gubernamental o campañas de comunicación social al acercarse la jornada electoral y en el inter entre el fin de la campaña y la votación.

Ello, dado que sería evidente que si se transmite este tipo de información política en el momento en el cual los votantes hacen reflexión sobre las propuestas dadas por el candidato con el cual simpatizan y al cual le otorgarán su voto, así como los contrincantes que en un plano de igualdad comunican sus propuestas; se verá afectada dicha libre voluntad de elección de representantes si no se respetan los periodos que velan por un sufragio libre de toda injerencia política que permita tomar la decisión de forma totalmente voluntaria ocasionando daños irreparables en la elección de gobierno y representantes de los ciudadanos mexicanos.

Veamos que la norma en cuestión, antes de su reforma, disponía que se tendría que suspender la difusión de propaganda gubernamental desde el comienzo de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial. Y, ahora, con la reforma a dicha norma general, el periodo en el que deberá suspenderse la difusión de propaganda gubernamental o comunicación social es únicamente durante *"el tiempo que comprenden los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, así como las campañas electorales"*, tal y como se aprécia en el cuadro comparativo que se transcribe para mejor proveer a sus Señorías:

Ley General de Comunicación Social Anterior	Ley General de Comunicación Social Vigente
<p>Artículo 21.- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada</p>	<p>Artículo 21.- Durante el tiempo que comprendan los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, así como las campañas</p>

<p>comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación.</p> <p>Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Las campañas de información de las autoridades electorales; II. Las relativas a servicios educativos y de salud; III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse. 	<p>electorales, debe suspenderse la difusión de Propaganda gubernamental, en los términos establecidos en la legislación de la materia.</p> <p>Para los efectos del párrafo primero del presente artículo, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Las campañas de información de las autoridades electorales; II. Las relativas a servicios educativos y de salud; III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.
---	---

<p>Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales.</p>	<p>Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales.</p>
--	--

Ahora bien, los artículos 41 base III, apartado C y 35 fracciones VIII punto 4 (tercer párrafo) y IX punto 7° cuarto párrafo de la Constitución Federal establecen la prohibición de difundir propaganda gubernamental en determinados momentos de los procesos políticos de (i) consulta popular; (ii) revocación de mandato y (iii) elección de representantes populares.

Contrario a lo previsto constitucionalmente, el artículo 21 de la Ley General de Comunicación Social indica que la suspensión de la propaganda gubernamental es "*durante los procesos*" de revocación de mandato y consulta popular; y "*durante las campañas electorales*", en este último caso eliminando la disposición previa que señalaba "*y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial*". Reduciendo así el periodo de tiempo ordenado por la Constitución en el que la propaganda gubernamental debe suspenderse.

Como es del conocimiento de sus Señorías y de conformidad con lo que disponen los artículos 242¹⁸ y 251¹⁹ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

¹⁸ **"Artículo 242.**

1. La **campaña electoral**, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

..."

¹⁹ **"Artículo 251.**

1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días.
2. Las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.

Electorales (en adelante "LEGIPE"), las campañas electorales comienzan el día siguiente en que se haya realizado la sesión de registro de candidaturas y tienen una duración de 90 días cuando se trate de elección del Presidente de la República, así como de Senadores y Diputados en el año de la renovación del Ejecutivo de la Unión. En caso de que únicamente se renueve la Cámara de Diputados, la campaña tendrá una duración de 60 días. Su terminación en ambos casos es tres días antes de que comience la jornada electoral.

Es decir, según la LEGIPE, la campaña electoral inicia a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas y concluye tres días antes de la jornada electoral.

Por otro lado, el término de la jornada comicial o electoral es el período establecido a través del cual se vota por los candidatos a escoger para el cargo en cuestión, es decir, la jornada comicial es posterior a que termine la campaña electoral y culmina con la votación realizada por los ciudadanos.

Luego, la reforma al artículo 21 de la Ley General de Comunicación Social permite que pueda realizarse propaganda gubernamental en ese lapso de 3 días entre la conclusión de la campaña electoral y la realización de la jornada comicial. Esto, contraviniendo totalmente la Constitución, que es por demás clara en establecer que el periodo de suspensión es hasta la celebración de la jornada comicial o electoral, y la norma impugnada pretende que la suspensión dure menos, hasta el fin de las campañas electorales o tres días antes, deviniendo la necesidad que sus efectos sean suspendidos en otorgamiento de la medida cautelar solicitada por la H. Cámara de Diputados.

Siendo una razón toral de por qué existe la veda electoral el hecho consistente en que se busca evitar que se emita propaganda, de cualquier tipo, que pudiera influenciar, persuadir o coaccionar al electorado, evitando ventajas indebidas, dada la cercanía con la jornada electoral en miras a evitar daños irreparables a la democracia nacional pilar de nuestro régimen de gobierno.

Ello, con la finalidad de privilegiar la equidad en los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato al eliminar la posibilidad de una injerencia de los poderes públicos en las elecciones y el uso de fondos públicos para comunicación

3. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo **concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.**

4. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

..."

social gubernamental en ese período de ausencia de propaganda electoral como se permite con la entrada en vigor del Decreto impugnado.

Derivado de lo anterior, es que el daño irreparable se da en el corazón de los principios sobre los que descansa el Estado Mexicano, ello es lo que justifica la suspensión concedida. Los principios se encuentran concebidos en los artículos (i) 39²⁰ -por cuanto hace a la soberanía nacional-, (ii) 40²¹ -en relación con nuestro régimen de gobierno al ser una República representativa, democrática, laica y federal- y (iii) 41²² -que vela por las elecciones libres, auténticas y periódicas en la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo- de la Constitución Federal.

Daño que. de permitirse en caso de no otorgarse la suspensión, tendría resultados tangibles, inmediatos e irreparables en las entidades de Coahuila y el Estado de México, así como a nivel nacional en un futuro, en virtud de los razonamientos siguientes:

i) Se quebranta el principio de imparcialidad y neutralidad estatal, debido a que se extrae la soberanía nacional del pueblo, por no permitírsele que ejerza su poder democráticamente bajo una competencia político-electoral efectiva, sin que una fuerza política en específico se vea favorecida con la fuerza del aparato estatal.

ii) Nuestra República deja de ser representativa de la voluntad del pueblo al haberse manipulado el ejercicio mental de libre elección que cada uno de los ciudadanos realiza para determinar la dirección de su voto.

iii) Las votaciones de la misma manera dejan de ser libres porque la dirección de su voto no va de acuerdo con su propia voluntad, se encuentra alterado por una influencia del exterior que va en determinado sentido. La plena capacidad de decisión

²⁰ **Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

²¹ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

²² **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.

...
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

del elector se ve matizada por la información recibida entre la campaña electoral y el día de la votación, lo que como resultado le impide tener opciones políticas genuinas de elección entre los contrincantes.

iv) Las votaciones dejan de ser auténticas al no respetarse el principio de equidad en la contienda política que refiere a una competencia transparente en donde los contendientes tienen las mismas posibilidades de vencer o fracasar, ello derivado del apoyo e injerencia que pudiera ocasionar que la propaganda institucional a escasos días o durante las jornadas electorales, transmita un mensaje erróneo por incluir una personalización o promoción política indebida.

Motivos suficientes para que sus Señorías tengan la convicción necesaria para considerar procedente la concesión de la suspensión solicitada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, por existir certeza de los daños irreparables que la entrada en vigor de las normas generales impugnadas pueda ocasionar en las entidades federativas multirreferidas y, posteriormente, a nivel nacional conforme vayan teniendo lugar las jornadas electorales.

Es claro que, si bien tradicionalmente no se suspenden las normas generales impugnadas en la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, puesto que se considera un principio constitucional del Estado de Derecho la vigencia y estabilidad del orden jurídico general, lo relevante ocurre cuando se transgreden otros bienes jurídicos tutelados con la entrada en vigor de las leyes que en su caso se impugnan.

Cuando los principios constitucionales que se buscan resguardar con la concesión de la suspensión se consideran de más alto rango o valor que aquel de vigencia de las normas generales, la suspensión debe de concederse para evitar daños irreparables en la sociedad. Es un tema de ponderación constitucional que hará procedente la suspensión de los efectos que la entrada en vigor de dichas normas generales impugnadas conlleva.

El hecho descrito anteriormente en relación con la violación a los derechos de sufragio y democracia efectiva, imparcialidad y neutralidad del Estado, así como aquellos contenidos en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal puede actualizarse de manera inmediata, dejando en estado de indefensión al electorado de las entidades federativas de Coahuila y Estado de México.

Al encontrarse en periodo de elecciones se permitirá que el término de las campañas políticas y la jornada comicial se pueda hacer propaganda gubernamental y campañas de comunicación social que afecten de manera considerable su ejercicio del derecho a un voto libre y efectivo; no por haber empleado violencia o haber mediado

mala fe en cuanto a las propuestas e ideologías de los candidatos, sino por una injerencia indirecta en la mente de los votantes que les genere una relación entre su decisión y el mensaje transmitido a través de la comunicación social que en su caso ocurra, lo cual puede tener como resultado que el sentido de su voto varíe en una falsa expresión de su libre voluntad.

VII. ANEXOS.

1. DOCUMENTAL PRIVADA, consistente la credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral de **LUIS FERNANDO FERNÁNDEZ RUIZ Anexo Único**

Por lo anterior expuesto, a ustedes Ministras y Ministros integrantes de la Segunda Sala 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. - En su oportunidad, declarar infundado el recurso de reclamación interpuesto por el Ejecutivo federal señalado al rubro.

CUARTO. - En su oportunidad, se confirme el auto de 20 de febrero de 2023 dictado por el Ministro instructor en la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro.

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

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

Participando por México A.C.

a través de su representante legal

Luis Fernando Fernández Ruiz

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Ricardo Fernando Becerra Laguna

a través de su representante legal

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned below the typed name and above the signature line.

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

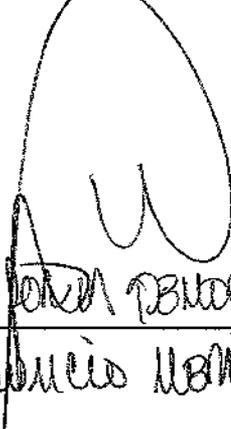
Ma Elena M de Galindo

Ciudadanos por una Causa en Común AD

a través de su representante legal

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE AMICUS CURIAE QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.



NOSOTROS ~~FORUM TECNOLÓGICA~~ S.C.

Andrés Hernán Juveta

a través de su representante legal

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.



Movimiento CUS AC

Andrés Castorek Prado
a través de su representante legal

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

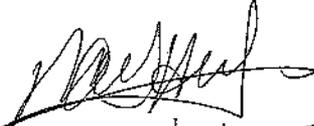


Red Global de Acción Juvenil GRAN Mexico A.C.
Marisolva Gonzalez Landae

a través de su representante legal

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE AMICUS CURIAE QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.


Dinamismo y estudio Frente a la p.d. a.c.
Rogelio A. Gómez Hernández Marín

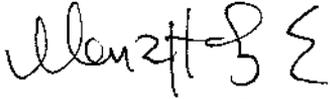
a través de su representante legal

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

Diálogo, Innovación y Cambio S.C.

a través de su representante legal


Mara Isabel Hernández Estrada

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE *AMICUS CURIAE* QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

BORDE POLITICO A.C.



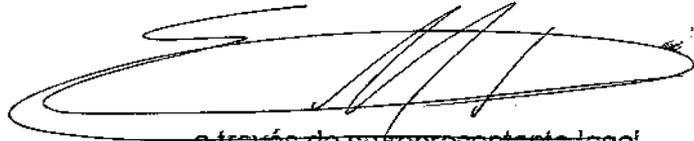
a través de su representante legal

Mariana Eugenia Niembro Martínez.

HOJA DE FIRMA DEL ESCRITO DE AMICUS CURIAE QUE SE PRESENTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 27/2023-CA DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 Y 43/2023

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2023.

Borde Jurídico A.C.



a través de su representante legal

Ernesto Peralta Medina

004899

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2023 MAR 24 PM 2 51

OFICINA DE
CERTIFICACION JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

Recibido de un enviado en (34) fojas con-
(1) anexo en copia simple en (1) foja.

Eli