

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023
ACTOR: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. **Conste.**

Ciudad de México, a veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés.

Con la copia certificada de cuenta y como está ordenado en auto de admisión de esta misma fecha, **fórmese y regístrese el expediente físico y electrónico del presente incidente de suspensión** derivado de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Instituto Nacional Electoral, es menester tener presente que, en su escrito de demanda, impugnó lo siguiente:

“iv. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado: ‘Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (el Decreto), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de marzo de 2023, así como su refrendo y promulgación, específicamente por lo que hace a la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LFRSP), y especialmente por las disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

Por su parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión en los siguientes términos:

“VII.SUSPENSIÓN

(...)

1100. En ese sentido, la medida cautelar se solicita para los siguientes efectos:

1. Que no se apliquen los artículos impugnados del Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; relativos a la omisión del Congreso de la Unión respecto a realizar consultas previas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad. (...).

1.2 Asimismo, en su caso se suspenda el Decreto impugnado hasta en tanto ese Máximo Tribunal se encuentre en condiciones de verificar que el proceso legislativo

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 261/2023**

que le dio origen fue desarrollado de conformidad a las reglas plasmadas en los artículos 71 y 72 constitucionales, así como en los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso de Unión y que no se violaron derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales. (...)

En ese sentido, se solicita la suspensión de mérito para el efecto de que se ordene la reviviscencia de las normas derogadas y abrogadas hasta que el presente sumario se resuelva definitivamente. Lo anterior, en atención a los diversos vicios de origen que acarrea el acto impugnado y conllevan un detrimento irreparable en los derechos humanos de la ciudadanía, en especial los de carácter político electoral.

2. Permanezcan las cosas en el estado en que se encuentran y el INE pueda contar con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia conforme al artículo 41, base V, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, sin llevar a cabo despidos masivos del personal que integra dichos órganos a fin de salvaguardar tanto la función electoral, bajo los principios rectores en su actuar de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, como garantizar el acceso a los derechos políticos electorales de la ciudadanía y la equidad en la contienda, así como los derechos laborales del personal del Instituto, para evitar se violenten de manera irreparable dichas prerrogativas constitucionales reconocidas en los artículos 1º, 2º, 6º, 14, 16, 34, 35, 36, 41, 134 y demás aplicables de la Constitución.

Lo anterior para el efecto de suspender la aplicación de las preceptos impugnados, a fin de que el INE conserve su personal a nivel central y delegacional, y pueda cumplir cabalmente con sus encomiendas constitucionales conforme al modelo estructural que esboza el artículo 41 de la Norma Suprema que rigen el funcionamiento, integración y organización de este ente autónomo y con ello evitar un daño irreparable ocasionado por la injustificada reducción y reorganización del Instituto, derivada del Decreto que se impugna en contravención con los postulados constitucionales y en perjuicio de los derechos humanos.

3. Se mantengan los derechos laborales reconocidos en las condiciones generales de trabajo, establecidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, así como su vigencia, que el Consejo General aprobó conforme a su facultad constitucional establecida en el artículo 41, segundo párrafo, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Carta Magna, y con ello no se desconozca dicha atribución constitucional y se violenten de manera irreparable los derechos adquiridos y humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, para el efecto de que no sean aplicados los preceptos impugnados y los que resulten perjudiciales respecto de los derechos laborales adquiridos y reconocidos en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa y la normativa que de esta deriva, (...).

4. Se mantenga la situación laboral de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral, respecto a su plaza, puesto o encargo, sin que sean mermadas sus prerrogativas laborales, esto es, que los servidores públicos continúen su relación laboral con este Instituto y sigan recibiendo sus remuneraciones, prestaciones, beneficios, seguros y cualquier otro concepto afín al puesto que desempeñan protegidos por las condiciones generales de trabajo concedidas por el Consejo

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

General a través del Estatuto y la normativa que del mismo deriva; tal y como lo han venido haciendo hasta antes de la entrada en vigor del Decreto impugnado, **y con ello no se violenten de manera irreparable los derechos adquiridos y humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Lo anterior, para el efecto de que no sean aplicados los preceptos impugnados, con el objetivo de que no sea mermada de manera inconstitucional la situación de las personas servidoras públicas mediante la eliminación de plazas, puestos o encargos, que representaría la pérdida de miles de empleos, así como prestaciones que ya se establecen en el Estatuto, Manual de Normas Administrativas y de Percepciones vigentes en 2023, como son entre otras, los seguros de gastos médicos mayores o el seguro de separación individualizado, (...).

1101. Por lo que hace al RÉGIMEN TRANSITORIO, se advierte que ha sido desnaturalizado al contener diversos ordinales con efectos que contravienen de manera directa las funciones y atribuciones constitucionales encomendadas al Instituto Nacional Electoral; al mismo tiempo que resultan violatorios de derechos humanos por su mera aplicación; por lo que, es pertinente y oportuno solicitar la suspensión respecto de los siguientes:

5. Que se detengan los efectos perjudiciales en cuanto a la persona titular de la Secretaría (sic) Ejecutiva, ocasionados con motivo del Décimo Séptimo transitorio, correspondiente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en el Decreto impugnado, por medio del cual se cesa al Secretario Ejecutivo en funciones con la mera publicación de la reforma en el DOF, al obligar a este Instituto a vulnerar sus derechos, así como a la debida integración de los órganos (Consejo General y Secretaría Ejecutiva), para que pueda continuar ejerciendo sus atribuciones sin merma. Ello al tratarse de una norma de carácter privativo que además de violentar los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 113 y de más aplicables de la Constitución, desconoce la facultad constitucional del Consejo General de nombrar a dicho Secretario. Y en su caso se ordene la restitución de éste en su función encomendada por el Consejo General conforme al artículo 41, base V, apartado A de la Constitución federal, al haber sido ratificado por un periodo de 6 años por Acuerdo INE/CG40/2020, de 6 de febrero de 2020 (2020 al 2026).

Lo anterior ya que el artículo Décimo Séptimo transitorio, invade tajantemente la esfera competencial del INE comprendida en el artículo 41 de la Constitución federal, en virtud de que el Congreso de la Unión, en completo contrasentido de lo que debe ser una norma general, abstracta e impersonal se extralimita en sus funciones, configurando una norma privativa desconociendo las atribuciones que el Constituyente depositó de manera exclusiva en el Consejo General de este Instituto, para el nombramiento del Secretario Ejecutivo.

6. No se obligue expedir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, así como a reducir prestaciones laborales en detrimento de los derechos laborales de los trabajadores del INE, al contener las condiciones generales del trabajo de éste con dicho personal y ser su emisión una facultad constitucional expresamente establecida en el artículo 41, segundo párrafo, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Carta Magna.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 261/2023**

Lo anterior, para el efecto de que no sea aplicado en específico el artículo Décimo Octavo transitorio correspondiente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en el Decreto impugnado, pues de lo contrario, no solo se desconocería dicha atribución constitucional, sino también se abolirían los derechos laborales reconocidos en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa vigente y la normativa que del mismo deriva **violentando de manera irreparable los derechos adquiridos y humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los principios de no retroactividad y de progresividad.**

7. Que no extinga el Fideicomiso 'FONDO PARA ATENDER EL PASIVO LABORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, pues se vulnera la prestación laboral contemplada en el artículo 69 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, denominada compensación por la terminación de la relación laboral al ya no haber recursos para dicha prestación laboral, ni para contingencias laborales de los servidores públicos del INE, lo cual, per se, tutela derechos adquiridos del personal del Instituto, noción que está estrechamente ligada al principio de irretroactividad de la ley y progresividad de los derechos humanos, que trastoca la situación jurídica actual de los servidores públicos del INE, orillando a éste a **violar los derechos humanos y laborales de sus trabajadores en contra de su propia autonomía constitucional, reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 123, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Lo anterior, para el efecto de que no sean aplicados en específico el artículo Décimo Primero transitorio en relación con el diverso 31, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en el Decreto impugnado.

8. Que no se extinga el Fideicomiso 'FONDO PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA INMOBILIARIA Y PARA LA ATENCIÓN CIUDADANA Y MEJORAMIENTO DE MÓDULOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, pues se vulnera la infraestructura de la que hace uso este Instituto para el cumplimiento de su función constitucional, como lo es que se permita el mantenimiento de los módulos de atención ciudadana y con ello prestar el servicio de credencialización, cuya expedición alcanza las más de 96 millones de credenciales, con lo cual se vulnerarían los derechos humanos tanto de **identidad como los de carácter político electoral de la ciudadanía reconocidos en los artículos 1º, 4º, 34, 35, 36 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Lo anterior, para el efecto de que no sean aplicados en específico el artículo Décimo Primero transitorio en relación con el diverso 31, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en el Decreto impugnado.

9. Permanezcan las cosas en el estado en que se encuentran en cuanto a las remuneraciones y especialización del personal del INE, en el pago de sus salarios, prestaciones y remuneraciones nominales, adicionales, extraordinarias, o de cualquier índole que perciban los servidores públicos del Instituto para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 261/2023**

controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado A, 75 y 127 de la Constitución federal, y no ocasionen un daño a los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 123, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

Es así que, se solicita la suspensión para el efecto de que no sean aplicados en específico los artículos transitorios Décimo Quinto y Vigésimo Quinto en relación con los diversos 38, numeral 3, 57, numeral 1, inciso c), 62, numeral 5, 125 septies, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en el Decreto impugnado, pues además de violentar los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 123, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estaría incluso contrariando el orden jurídico que rigen constitucionalmente la remuneraciones y especialización de los servidores públicos conforme al 127 constitucional, entre ellos los del INE, así como una suspensión en la materia emitida por ese Alto Tribunal.

10. Permanezcan las cosas en el estado en que se encuentran y que el INE no se vea obligado a realizar despidos masivos, esto es, que los servidores públicos del Instituto, continúen su relación laboral bajo la actual estructura organizacional y sigan recibiendo sus remuneraciones, prestaciones, beneficios, seguros y cualquier otro concepto a fin al puesto que desempeñan; tal y como lo han venido haciendo hasta antes de la entrada en vigor del Decreto impugnado, y con ello no se violenten de manera irreparable los derechos adquiridos y humanos reconocidos en los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, 127 y demás aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, de manera específica y sistemática, por estar relacionados con los derechos laborales de los trabajadores de este Instituto, se solicita la suspensión respecto de los artículos transitorios Décimo, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto y Décimo Sexto correspondiente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en el Decreto impugnado; para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral no se encuentre vinculado a planear, reglamentar y ejecutar cualquier acto o acción que lleve a cabo la desaparición de cientos de plazas de funcionarios electorales, lo que se traduce en violentar sus prerrogativas laborales; en tal virtud, se solicita la medida cautelar y protectora de derechos humanos hasta en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emita la resolución definitiva; ya que, la aplicación de cada dispositivo referido, acarrea diversas transgresiones a prerrogativas fundamentales de carácter laboral.

11. Para que el INE en respeto a su autonomía presupuestaria, no se vea imposibilitado en el presente y futuro, en su caso, de solicitar recursos adicionales para la puesta en marcha de la reforma que se combate en la presente instancia constitucional, ya que con la entrada en vigor puntualmente del artículo Noveno transitorio de la reforma que por esta vía se combate, repercute de manera directa e inmediata en dicha autonomía de la que goza este Instituto y en lo subsecuente, impacta en la evidente vulneración a los derechos político electorales de los ciudadanos reconocidos en los artículos 1º, 4º, 34, 35, 36 y de más aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...).”

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023

Sobre el particular, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando 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;
5. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y

¹ **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

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

Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente. Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

6. Para su otorgamiento, deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

En relación con lo anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan lo siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. *La suspensión en controversias constitucionales, aunque con 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, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²*

Como se advierte del criterio jurisprudencial antes transcrito, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que **tiene como fin preservar la materia del juicio** a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, **la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos hasta en tanto se dicte sentencia en el expediente principal**, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto

² **Jurisprudencia P.J. 27/2008**, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, número de registro 170007.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el numeral 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Establecido lo anterior, se aprecia que el Instituto Nacional Electoral solicita la medida cautelar para que se suspendan los efectos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto este alto tribunal no emita resolución definitiva, cuyas consecuencias aduce en perjuicio, específicamente:

1. Para que se no se apliquen los artículos del decreto impugnado y en tanto este alto tribunal no emita resolución definitiva en este asunto, se apliquen las normas derogadas y abrogadas;
2. Para que permanezca el esquema actual de organización del Instituto Nacional Electoral sin llevar a cabo despidos masivos del personal que integran los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia;
3. Para que el instituto actor conserve su personal a nivel central y delegacional respetando sus prerrogativas laborales;
4. Se mantengan las prestaciones laborales de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral reconocidas en las condiciones generales de trabajo del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.
5. Para que se suspenda el artículo transitorio Décimo Séptimo, consistente en que no cesen las funciones del titular de la Secretaría Ejecutiva;
6. Para que se suspenda el artículo transitorio Décimo Octavo, esto es, que el órgano actor no quede sujeto a emitir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, que tenga como objeto unificar sus dos sistemas: del Instituto y de los organismos públicos locales;
7. Para que se suspenda el artículo Décimo Primero transitorio y no se extingan los fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del Instituto Nacional Electoral;

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

8. Para que se suspendan el artículos Décimo Quinto y Vigésimo Quinto transitorios, de tal manera que permanezcan las cosas en el estado en que se encuentran en cuanto a las remuneraciones y especialización del personal del Instituto para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, no sean fijadas en términos de los preceptos impugnados, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado A, 75 y 127 de la Constitución Federal;
9. Se suspendan los artículos transitorios Décimo, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto y Décimo Sexto para que el Instituto no ejecute cualquier acto o acción que lleve a cabo la desaparición de múltiples plazas de funcionarios electorales; y,
10. Se suspenda el artículo Noveno transitorio para que, en caso de ser necesario, no se impida solicitar recursos adicionales para la puesta en marcha de la reforma que se combate.

En primer término, como se mencionó anteriormente, el artículo 14 párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de la materia dispone a la letra que no podrá otorgarse la suspensión en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, pues atento a las características esenciales de las normas controvertidas, a saber, abstracción y generalidad, se hace imposible paralizar sus efectos, pues ello implicaría que perdieran su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, por lo que en principio no procedería conceder la suspensión. No obstante, en el presente caso no opera la prohibición a que se refiere la literalidad del precepto legal en comento.

Por una parte, de la lectura integral del escrito de demanda se desprende que el instituto actor cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones del decreto impugnado porque, en su concepto, aunque aparenten ser normas de carácter general, abstracto e impersonal, en realidad se trata de actos individualizados que tienen un destinatario específico, pues se dirigen a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos, y después de aplicarse la norma al caso previsto y determinado, perderán su

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023

vigencia (art. decimoséptimo transitorio)³. Asimismo, sostiene que diversos artículos del decreto impugnado, al reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ejemplo, en realidad restringen indebidamente la remuneración de los Consejeros Electorales actuales (art. 38.3), desaparecen unidades ya existentes (arts. 60, 60 BIS, 190 y 196), eliminan órganos del instituto ya designados y en funciones (arts. 33, 42, 61, 62, 71 y 72), incluida la Junta General Ejecutiva, extinguen los fideicomisos ya existentes para proyectos en proceso (art. 31), y comprometen la integridad del Registro Federal de Electores que el instituto actor había tenido a su cargo hasta ahora (arts. 9, 61, 74, 131, 135, 136, 331 y 333). Contra lo que aparentan esas normas, afirma el actor, se trata de disposiciones que pretenden regular situaciones específicas que no son propias del contenido de una ley, sino actos concretos e individualizados que son susceptibles de suspenderse.

Pues bien, en la medida en que el promovente se duele de la aprobación de las llamadas “leyes privativas” que prohíbe el artículo 13 de la Constitución Federal, o que refiere que en realidad se trata de actos de individualización de otras normas disfrazados de ley en sentido formal, controvierte también el carácter de norma general de múltiples disposiciones del decreto. Y si precisamente uno de los planteamientos torales del demandante es cuestionar la naturaleza del acto impugnado como norma de carácter general, entonces al menos en relación con estos preceptos no es válido concluir que aplique la prohibición prevista en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, pues hacerlo llevaría a incurrir en una petición de principio que resolvería indebidamente el fondo de la controversia en relación con estos artículos cuya constitucionalidad se encuentra controvertida por el promovente.

En esta tesitura, a una parte sustancial del decreto impugnado no puede serle aplicable la prohibición legal referida ni, por tanto, sería indicado negar por esta razón la medida cautelar solicitada. Ahora bien, si se considerara que la excepción a la prohibición legal de otorgar la suspensión opera únicamente respecto de aquellas disposiciones cuya naturaleza como norma general está cuestionada expresamente en la demanda y, por consiguiente,

³ Véase, por ejemplo, las páginas 310 y 435 del escrito de demanda.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

que sí fuese aplicable al resto del sistema normativo impugnado, entonces se generaría un caos operativo en relación con el funcionamiento del instituto actor, pues una suspensión parcial del decreto podría generar una situación todavía más gravosa justamente para la parte que solicitó la medida cautelar y, por ende, para el ejercicio de las competencias constitucionales que pretende preservar con la promoción de la controversia.

Dicho de otro modo, toda vez que no hay prohibición legal para suspender los efectos de múltiples disposiciones del decreto impugnado que afectan a ciertos órganos esenciales del instituto actor, pues justamente su naturaleza como normas de carácter general está en duda, no puede considerarse tampoco que haya prohibición para suspender los efectos del resto de disposiciones del decreto, pues esto llevaría a paralizar sólo parcialmente un sistema normativo que debe funcionar como un todo y desembocaría en incertidumbre jurídica respecto de la función del órgano constitucional autónomo que promovió la controversia. Por lo tanto, aquéllas deben seguir su misma suerte y ser susceptibles de ser suspendidas también.

Por otra parte, es criterio reiterado de la Segunda Sala que la observancia al párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria no debe ser irrestricta o indiscriminada, particularmente en casos como el que ahora se analiza, donde resulta posible que, de aplicarse el ordenamiento combatido, se podrían vulnerar de manera irreparable derechos humanos de la ciudadanía, en especial los de carácter político electoral que presuponen elecciones libres, auténticas y periódicas, organizadas por autoridades independientes e imparciales que se conduzcan en todo momento bajo los principios rectores de la función electoral previstos en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal; los derechos humanos a la intimidad, privacidad e identidad, que se traducen en múltiples obligaciones para el Instituto Nacional Electoral en relación con la preservación y el resguardo de toda la información contenida en el Padrón Electoral, así como los derechos laborales del personal del referido órgano constitucional autónomo.

En efecto, el artículo 1° de la Constitución Federal en sus párrafos segundo y tercero establecen respectivamente, que las normas relativas a los

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

derechos humanos se interpretarán de conformidad con esa Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, se estima que la interpretación constitucionalmente válida que debe darse al segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, 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 irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el daño se vuelve irreparable o el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera tal que, de continuarse con su aplicación, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable, pues las violaciones alegadas se habrían consumado y la resolución definitiva no podría tener efectos restitutorios al no tratarse de normas en materia penal.

En otras palabras, con fundamento en el referido artículo 1° de la Constitución Federal, es factible, cuando se controvertan normas generales que impliquen o que puedan implicar la transgresión de derechos fundamentales, conceder la suspensión solicitada, porque de acuerdo con los criterios de este Alto Tribunal, la medida no sólo es cautelar, sino también tutelar para prevenir el daño trascendente que se pueda ocasionar no sólo a las partes, sino a la sociedad en general.

Así ha sido sostenido por la Segunda Sala al resolver los recursos de reclamación 145/2021-CA, 12/2022-CA, 18/2022-CA, 44/2022-CA, así como el 32/2016-CA, del cual derivó la tesis de rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIA SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN DE ALGÚN**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 261/2023**

**DERECHO HUMANO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO
14, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE
LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".**

Esto también se confirma con el contenido de la "Reforma constitucional con y para el Poder Judicial" aprobada en marzo de dos mil veintiuno, pues se explicitó en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal que los derechos humanos son parámetro en las controversias constitucionales, y si en este medio de impugnación indudablemente se pueden plantear violaciones a derechos humanos, entonces la medida cautelar prevista en la Ley Reglamentaria para este medio de impugnación debe ser efectiva para preservar la materia de la controversia también en relación con planteamientos relativos a violaciones a los derechos humanos.

Con base en las consideraciones anteriores, en el presente asunto se impugna el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, aduciendo al respecto que con lo estipulado en dicho ordenamiento se vulneran no sólo los derechos humanos laborales de los servidores públicos que integran el Instituto Nacional Electoral, sino también los derechos fundamentales de la ciudadanía a que dicho órgano constitucional autónomo organice elecciones libres, auténticas y periódicas bajo los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así como todos los derechos de la personalidad (intimidad, privacidad e identidad) inherentes al ejercicio de sus competencias constitucionales en el resguardo del Padrón Electoral. En la demanda se aduce que esto, a su vez, se traduce en una transgresión a su autonomía constitucional, independencia y función presupuestaria que consagra la norma fundamental en su artículo 41 y, por ende, a su esfera de competencia.

Precisado lo anterior, **se actualiza la excepción a la regla general contenida en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia y, por**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 261/2023**

consiguiente, **se concede la medida cautelar solicitada** para el efecto de que no se apliquen los artículos del decreto combatido hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional.

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

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

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

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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023

De no concederse la suspensión, el Instituto actor quedaría afecto a la aplicación del nuevo esquema orgánico dispuesto por el legislador, con las consecuentes adecuaciones presupuestarias, lo cual traería como consecuencia la desaparición de plazas y la remoción de diversos servidores públicos y, por tanto, la necesaria afectación irreversible a la capacidad del Instituto para cumplir las funciones constitucionales que tiene encomendadas frente a la ciudadanía. Mientras que, de ser cierto lo que se aduce en la demanda, podría haber una merma significativa en garantía orgánico-institucional de los derechos a votar y ser votado previstos en el artículo 35 constitucional, y en la garantía de equidad en la contienda, también podría comprometerse la integridad del Padrón Electoral y, consecuentemente, la garantía de los derechos humanos relacionados con el manejo de la información personal ahí contenida. En esta tesitura, la medida cautelar se presenta como un medio idóneo para preservar la materia de la controversia en relación con las violaciones a derechos humanos invocadas por la parte actora.

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

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

Con el otorgamiento de la suspensión en los términos precisados, no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende preservar la materia del juicio y asegurar que los efectos y

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 261/2023**

consecuencias del decreto impugnado no se ejecute de manera irreparable en perjuicio de la ciudadanía y de los servidores públicos adscritos al Instituto, además de garantizar provisionalmente la situación jurídica y el derecho o el interés del actor. Tampoco se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida puesto que, con ello, se garantiza el acceso a los derechos políticos electorales de la ciudadanía, la equidad en la contienda, los derechos humanos de todas las personas que formen parte del Padrón Electoral, así como los derechos laborales del personal, y se conserva la estructura orgánica y funcionamiento que ya tenía el Instituto Nacional Electoral, hasta en tanto se resuelve, en definitiva, el presente asunto. Máxime que con fundamento en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional⁴, de ser fundados los conceptos de invalidez, la declaración de inconstitucionalidad que se solicita no tendría efectos retroactivos, ya que éstos sólo operan para la materia penal.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, se

ACUERDA

PRIMERO. Se concede la suspensión solicitada por el Instituto Nacional Electoral, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

SEGUNDO. La medida cautelar surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Notifíquese. Por lista, por oficio a las partes, y por oficio electrónico a la Fiscalía General de la República.

Por lo que hace a la notificación de la **Fiscalía General de la República**, remítasele la versión digitalizada del presente acuerdo, por conducto del **MINTERSCJN**, regulado en el Acuerdo General Plenario **12/2014**; en la inteligencia de que en términos de lo dispuesto en el artículo

⁴ **Artículo 105.** (...)

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. (...).

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023

16, fracción II⁵ del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, el acuse de envío que se genere por el módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación número **2419/2023**. Asimismo, de conformidad con el numeral 16, fracción I⁶ del multicitado Acuerdo General Plenario, dicha notificación se tendrá por realizada **al día siguiente** a la fecha en la que se haya generado el **acuse de envío** en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que, como lo refiere el citado numeral, el personal asignado, en este caso, de la referida Fiscalía, debe consultar diariamente el repositorio correspondiente, que da lugar a la generación de los respectivos acuses de envío y recibo⁷.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con Eduardo Aranda Martínez, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, dictado por el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional **261/2023**, promovida por el Instituto Nacional Electoral. **Conste.**
LISA/EDBG

⁵ **Artículo 16.** En los órganos jurisdiccionales del PJJ para la consulta y trámite de la documentación que les sea remitida por la SCJN a través del MINTERSCJN, se estará a lo siguiente: (...)

II. Para acceder a la información relativa a un requerimiento específico, se deberá ingresar al vínculo denominado "Ver requerimiento o Ver desahogo". En dicho vínculo será consultable una pantalla en la cual se indiquen los principales datos tanto del expediente de origen como del correspondiente al asunto radicado en el índice de ese órgano jurisdiccional del PJJ, así como copia digitalizada del proveído dictado en la SCJN y, en su caso, de las constancias anexas a éste, documentos que tendrán visible en su parte inferior la evidencia criptográfica de la FIREL del servidor público de la SCJN responsable de su ingreso al MINTERSCJN. El acuse de envío que hará las veces del oficio de notificación, estará firmado electrónicamente por el servidor público de la Oficina de Actuaría de la SCJN responsable de la remisión electrónica; (...).

⁶ **Artículo 16.** En los órganos jurisdiccionales del PJJ para la consulta y trámite de la documentación que les sea remitida por la SCJN a través del MINTERSCJN, se estará a lo siguiente:

I. Mediante el uso de la clave de acceso asignada y con su FIREL, el servidor público autorizado de un órgano jurisdiccional del PJJ deberá acceder diariamente a este submódulo del MINTERSCJ (SIC), específicamente a su sección denominada "Información y requerimientos recibidos de la SCJN", en la cual tendrá acceso a un listado de los requerimientos y/o desahogos remitidos desde la SCJN al órgano jurisdiccional del PJJ de su adscripción; (...).

⁷ Lo anterior, además, atendiendo al criterio sustentado en la sentencia de dieciséis de marzo de dos mil veintidós, dictada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de apelación 4/2021 derivado del juicio ordinario civil federal 2/2020, resuelto por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero se separó de los párrafos treinta y treinta y uno, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). Votó en contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

