



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2019
PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Alberto Pérez Dayán, 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 veinticinco de enero de dos mil diecinueve.

Con la copia certificada de cuenta y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión**, y a efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente.

El promovente de la controversia constitucional señala como actos impugnados 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: El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 (Presupuesto de Egresos 2019), expedido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, así como su refrendo y promulgación, específicamente por lo que hace a:

- a. El ANEXO 1 GASTO NETO TOTAL, en lo relativo al gasto neto total del Ramo 22 Instituto Nacional Electoral;
- b. El ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, en lo relativo a la reducción que consigna para el Ramo 22 Instituto Nacional Electoral, por un monto de 950,000,000 (novecientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.);
- c. El ANEXO 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos:
 - El ANEXO 23.8.1.A LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL;
 - El ANEXO 23.8.1.B LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL; y
 - El ANEXO 23.8.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES.

Al respecto, resultan aplicables la jurisprudencia y tesis aislada de rubros **MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO A UNA AUTORIDAD, DEPENDENCIA U ÓRGANO DE CARÁCTER ELECTORAL.**

d. Artículo Transitorio Séptimo, en el cual se dispone lo siguiente

Séptimo. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las instituciones de banca de desarrollo y demás entes públicos federales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, deberán llevar a cabo las

medidas necesarias para alinear sus estructuras salariales a su presupuesto de servicios personales aprobado en este Presupuesto de Egresos con sujeción al artículo 127, segundo párrafo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, deberán asegurarse de que dichas medidas surtan efectos a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, garantizando el pago de la remuneración de sus trabajadores en los términos del párrafo anterior.

Las instituciones de banca de desarrollo deberán remitir a la Secretaría, a más tardar el 31 de enero, los tabuladores y la estructura ocupacional para el registro correspondiente."

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda pide la suspensión de los efectos y/o consecuencias de los actos cuya constitucionalidad se reclama, argumentando entre otras cuestiones, lo siguiente:

"V. SUSPENSIÓN

187. Con fundamento en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, solicito que analice la pertinencia de otorgar la suspensión en la presente controversia, entre otros, para los siguientes efectos:

a. Para que queden suspendidos los efectos de la reducción al presupuesto del Instituto Nacional Electoral derivados de la aprobación del ANEXO 1 GASTO NETO TOTAL, en lo relativo al gasto neto total del Ramo 22 Instituto Nacional Electoral; y del ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, en lo relativo a la reducción que consigna para el Ramo 22 Instituto Nacional Electoral, por un monto de \$950,000,000 (novecientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.); y, en consecuencia, que el Instituto Nacional Electoral cuente con los recursos conforme al presupuesto que elaboró y envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Constitución y la ley, en tanto se resuelve el fondo de esta controversia.

b. Para que queden suspendidos los mandatos contenidos en el artículo séptimo transitorio y el ANEXO 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos ANEXO 23.8.1.A LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL; El (sic) ANEXO 23.8.1.B. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL; El (sic) ANEXO 23.8.3.A REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES; y El (sic) ANEXO 23.8.3.B REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL SECRETARIO EJECUTIVO, así como sus efectos y consecuencias.

V.A. Razones que orientan la petición de suspensión del ANEXO 1 GASTO NETO TOTAL, en lo relativo al gasto neto total del Ramo 22 Instituto Nacional Electoral; y del ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

188. La petición de suspensión se funda en que no se surte alguna de las causas de improcedencia de la suspensión previstas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, (...)

189. Es oportuno mencionar que, según lo ha definido ese Alto Tribunal, la suspensión en controversia constitucional es una medida cautelar, que tiene dos fines. Por una parte, busca preservar la materia del juicio, asegurar la materia del juicio y la efectividad de la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora. Por la otra, evita que exista un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y la sociedad en general.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2019**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 190. En línea con lo anterior, ese Tribunal también ha señalado que para decidir si la suspensión puede otorgarse, es factible hacer una apreciación preliminar del acto reclamado, así como valorar el peligro en la demora. (...)

191. Precisado lo anterior, y para efecto de explicar la trascendencia que tendría no otorgar la suspensión, es necesario aclarar ciertos aspectos en el proceso presupuestario que son de extrema relevancia en el marco de temporalidad de la presente controversia. El hecho de que el Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral para el Ejercicio Fiscal 2019 haya sido aprobado con una reducción de \$950,000,000 (novecientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.) impide que el Instituto Nacional Electoral pueda planear adecuadamente el ejercicio del gasto para el ejercicio fiscal.

192. Para el 2019, el Instituto Nacional Electoral planteo un presupuesto de un poco más de \$1,206 millones de pesos para proyectos especiales, dentro de los que se encuentra la organización de los procesos electorales en Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. Con precisión, el 51.3% del presupuesto que se prevé para proyectos, se destinará a la organización de procesos electorales, lo que considera la capacitación de funcionarios electorales. Se prevé que en cada casilla haya 4 ciudadanos como funcionarios y se instalen 16 mil 124 casillas. Lo anterior implica que el Instituto Nacional Electoral erogare alrededor de 619.2 millones de pesos en la organización de los procesos electorales referidos. La reducción es de \$950 millones de pesos.

193. Al no contar con esos 950 millones de pesos en su presupuesto, el Instituto Nacional Electoral se ha visto en la necesidad de decidir, a fin de enfrentar la reducción presupuestal efectuada por la Cámara de Diputados, realizar los ajustes al presupuesto para el ejercicio 2019, mediante un recorte responsable, a efecto de privilegiar las actividades constitucionalmente encomendadas y que se han puesto en grave riesgo: organización de las elecciones, fortalecimiento del sistema de partidos y la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía, lo que implica que no se dejará de tramitar ninguna credencial de elector.

194. Así, ante la imposibilidad de hacerse cargo de una reducción presupuestal tan grande, cuando el ejercicio de presupuestación inicial se hizo de forma responsable, y ya se habían aplicado medidas de austeridad, a fin de cumplir con las atribuciones señaladas en el párrafo precedente, por primera vez en su historia, el Instituto Nacional Electoral postergará el cumplimiento de obligaciones fiscales (ISR de julio a diciembre), con el objetivo de dar tiempo para buscar la suficiencia presupuestal con las autoridades competentes y cumplir cabalmente con las obligaciones postergadas.

195. De no otorgarse la suspensión, esos ajustes generarían una crisis presupuestaria que desafía la autonomía del Instituto Nacional Electoral, pues se ha visto en la necesidad de decidir entre cumplir con sus atribuciones constitucionales y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía o suspender el pago de sus obligaciones fiscales, con todo el riesgo que ello implica, pues de otra manera tendría que realizar un despido masivo injustificado de personas que pudiera generar una crisis de falta de personal especializado en la dependencia, alto pasivo laboral contingente.

196. **Es decir, a diferencia de otros casos que se han sometido a consideración de ese Alto Tribunal, negar la suspensión en este caso pone en riesgo la ejecución de las facultades constitucionales del Instituto Nacional Electoral en los comicios que se celebrarán este año en**

Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, así como en el acompañamiento a los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, expedir millones de credenciales para votar gratuitamente, fiscalizar a los partidos políticos y candidaturas, monitorear las transmisiones de radio y televisión, o bien, el cumplimiento de alguna otra de las obligaciones legales del Instituto nacional (sic) Electoral, como es el elemental pago y entero de las contribuciones. (...)

198. Es importante notar que ese Alto Tribunal sostuvo un criterio similar al que ahora se solicita en el recurso de reclamación 44/2009-CA, derivado de la controversia constitucional 48/2009. En dicho asunto el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal impugnó la reducción presupuestaria. De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior generaba un peligro en la demora, en los términos siguientes: (...)

199. De ahí que estemos ante un caso claro de peligro en la demora, dado el impacto que tiene la reducción presupuestaria en el funcionamiento del Instituto.

200. Finalmente, y como lo sostuvo ese Alto Tribunal en el mismo recurso de reclamación, el hecho de paralizar la reducción al gasto neto total realizada por la Cámara de Diputados no implica que se otorguen efectos restitutorios a la medida cautelar, pues, aunque la suspensión tenga como efecto una acción positiva (entrega completa de recursos), lo cierto es que ello deriva, únicamente, de que se paralizaron los efectos de la reducción. Corroborar lo anterior la resolución del mencionado recurso de reclamación 44/2009-CA: (...)

V.B. Razones que orientan la petición de suspensión del artículo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos 2019, ANEXO 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos

201. Por lo que hace a la suspensión del ANEXO 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos, así como el artículo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos 2019, es importante notar, en primer término, que al pronunciarse sobre la suspensión solicitada en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada, y la controversia constitucional 2/2019, este Alto Tribunal ya reconoció la afectación irreversible (peligro en la demora) que puede tener la reducción de remuneración de las y los servidores públicos. Ese Tribunal señaló: (...)

202. Los precedentes de mérito ponen de relieve el reconocimiento de ese Alto Tribunal en el sentido de que, si el Instituto Nacional Electoral cumple con el mandato que le obliga a violar derechos humanos y laborales de sus trabajadores, le impide el cumplimiento de su obligación en el marco del artículo 1° constitucional y representaría la afectación irreversible de las y los servidores públicos y la sociedad.

203. Lo anterior es trasladable al caso de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral. Ello es así porque si el anexo 23.8 del Presupuesto de Egresos 2019 produce sus efectos, el Instituto deberá emitir un tabulador de remuneraciones que considere una remuneración total anual del Presidente de la República inferior a la vigente al momento de formular el proyecto de presupuesto, sin considerar el resto del marco constitucional y legal aplicable, como son las excepciones que en razón de la especialización de sus funcionarios pudieran surtirse. Lo anterior redundará en que este Instituto Nacional Electoral se vea colocado en la disyuntiva de tener que reducir las remuneraciones de sus servidores públicos, violando con ello los derechos humanos de los trabajadores (como se mencionó en el párrafo 177). Dicha violación no podría ser reparado (sic) por la imposibilidad de otorgar efectos retroactivos a la sentencia del Tribunal Constitucional.

204. Una afectación a los derechos laborales de los trabajadores produciría efectos irreparables para el Instituto Nacional Electoral. Por una parte, si los trabajadores impugnaran la disminución salarial y obtuvieran una medida cautelar (lo cual es probable por los precedentes mencionados), el Instituto



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2019

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

debería sufragar dichas cantidades, y las erogaciones realizadas no podrían recuperarse por la imposibilidad de otorgar efectos retroactivos a la sentencia. Por la otra, más grave aun, una baja salarial impediría que el Instituto Nacional Electoral retuviera al personal especializado, en claro detrimento del Servicio Profesional Electoral y las funciones del Instituto. **En otras palabras, una baja salarial puede afectar el trabajo de casi tres décadas para construir un servicio profesional y mantener los niveles de competencia de su personal especializado.**

205. Este Instituto reconoce que en otros casos se ha impugnado el Presupuesto de Egresos 2019, y que en algunos casos se ha negado la suspensión provisional. La presente controversia tiene diferencia con aquellos casos en los que se ha negado la suspensión, como se expondrá a continuación:

206. En primer término, las controversias constitucionales relativas al Presupuesto de Egresos de este año en donde se negó la suspensión tenían como denominador común que señalaban, como acto reclamado, la omisión de discutir el Presupuesto. Este caso es diferente porque no se reclama una omisión, sino el acto concreto consistente en el Anexo 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos, así como el artículo séptimo transitorio del decreto correspondiente.

207. En segundo lugar, este Instituto Nacional Electoral reclama el Presupuesto de Egresos 2019, y sus efectos. La anterior distinción es muy relevante, porque, aunque el Presupuesto se pueda considerar un acto consumado al estar aprobado, no ocurre lo mismo con sus efectos, pues los mismos están pendientes de ejecutarse. Específicamente, está pendiente de surtir sus efectos el mandato contenido en el anexo reclamado y en el artículo séptimo transitorio, que respectivamente señalan: (...)

208. En ese orden de ideas, la presente controversia constitucional se encuentra en un plano de similitud con la diversa 2/2019, promovida por el Banco de México, lo que hace procedente la concesión de la suspensión solicitada.

209. De ahí que sea procedente el otorgamiento de la suspensión solicitada."

Sobre el particular, debe considerarse que tratándose de controversias constitucionales la suspensión se encuentra regulada en los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

¹**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

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**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.

³**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.

⁴**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.

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada en todo momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos 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
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 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

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.

⁵**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 DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2019

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

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”⁶.

Como se advierte del criterio jurisprudencial antes transcrito, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares por lo que, en primer lugar, 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 dicta 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 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. *juicio*

De igual manera, debe precisarse que, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 45⁸ de la Ley reglamentaria de la materia, las sentencias definitivas no tienen efectos retroactivos, salvo en

⁶Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, registro digital 170007.

⁷**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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. (...).

⁸**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia, criterio que tiene que observarse en la suspensión, debido a que si la sentencia de fondo no puede tener efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se dicte en el incidente cautelar.

Ahora bien, como se apuntó, el promovente de la controversia solicita la suspensión de los efectos y consecuencias de diversos apartados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, concretamente del Anexo 1 Gasto Neto Total, Ramo 22 correspondiente al Instituto Nacional Electoral; Anexo 31, Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, en lo relativo a la reducción que consigna para el Instituto actor por un monto de \$950,000,000 (novecientos cincuenta millones de pesos); Anexo 23.8 y sus correlativos; y de su artículo séptimo transitorio, apartados que son del tenor siguiente:

“Séptimo transitorio. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las instituciones de banca de desarrollo y demás entes públicos federales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, deberán llevar a cabo las medidas necesarias para alinear sus estructuras salariales a su presupuesto de servicios personales aprobado en este Presupuesto de Egresos con sujeción al artículo 127, segundo párrafo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, deberán asegurarse que dichas medidas surtan efectos a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, garantizando el pago de la remuneración de sus trabajadores en los términos del párrafo anterior.

Las instituciones de banca de desarrollo deberán remitir a la Secretaría, a más tardar el 31 de enero, los tabuladores y la estructura ocupacional para el registro correspondiente”.

“ANEXO 1. GASTO NETO TOTAL (pesos)

A: RAMOS AUTÓNOMOS 97,511,908,481

Gasto Programable

(...)

22 Instituto Nacional Electoral 15,363,037,745

(...).”

“ANEXO 23.8. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL”

“ANEXO 23.8.1.A. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando del Instituto Nacional Electoral serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”

“ANEXO 23.8.1.B. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2019

(...)
"ANEXO 23.8.2. LÍMITES DE PAGOS EXTRAORDINARIOS ANUALES NETOS (pesos)

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

(...)
Corresponde a la prestación de vales de fin de año del ejercicio 2018 para el personal técnico operativo, en razón de que es la única que se tiene la absoluta certeza de que lo recibirá.

El resto de las prestaciones que se otorgan, es para el personal que se hace acreedor a las mismas o bien, que pueden ejercer el derecho a su obtención. Por ejemplo, el apoyo que dá para la adquisición de lentes, que se otorga cada tres años o el apoyo (becas) para

estudios de licenciatura, maestría y doctorado Acumular todos los posibles conceptos puede generar una lectura equivocada, ya que se podría interpretar que son percepciones extraordinarias que efectivamente recibe el personal, cuando no es así.

Derivado del punto anterior, la H. Cámara de Diputados, la sociedad en general y los propios funcionarios del Instituto, podrían tener una percepción que no corresponde con la realidad."

"ANEXO 23.8.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES (pesos) 1/

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, la remuneración de la máxima representación del Instituto Nacional Electoral será determinada por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, la cual no podrá ser superior a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019."

"ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos)

A: RAMOS AUTÓNOMOS

Gasto Programable

22 / Instituto Nacional Electoral / Proyecto PEF: 16,313,037,745 / Reducciones: 950,000,000 / Ampliaciones: 0 / Reasignaciones: -950,000,000 / PEF Aprobado: 15,363,037,745

(...)"

De la transcripción que antecede se advierte que lo impugnado corresponde a la adecuación o reducción al gasto neto total programable del Instituto Nacional Electoral que aprobó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al expedir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, por la cantidad de **\$950,000,000** (Novecientos cincuenta millones de pesos); así como a las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos del Instituto desarrolladas en el Anexo 23.8 del Presupuesto; que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, entre otros, deberán llevar a cabo las medidas necesarias para alinear sus estructuras salariales a su presupuesto de servicios personales aprobado con sujeción al artículo 127, segundo

párrafo, base II constitucional; y del rubro de Anexos contienen la remuneración total líquida mensual y anual del Presidente de la República, así como que la remuneración anual del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral será determinada por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, la cual no podrá ser superior a la fijada para el cargo de Presidente de la República, incluyendo los límites de percepciones extraordinarias netas totales.

Ahora bien, la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que este Alto Tribunal ordene la suspensión de la reducción al presupuesto del Instituto Nacional Electoral por la cantidad de **\$950,000,000** (Novecientos cincuenta millones de pesos) y, con ello, pueda contar con los recursos conforme al presupuesto que elaboró y envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además, para que no operen los mandatos contenidos en el artículo séptimo transitorio y el Anexo 23.8 correspondiente al Instituto Nacional Electoral y sus correlativos del Presupuesto de Egresos, así como sus efectos y consecuencias, para que la remuneración anual del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral no tenga como límite la remuneración fijada para el cargo de Presidente de la República.

Respecto de la reducción presupuestal se determina que no procede conceder la suspensión porque atendiendo a la naturaleza del Decreto de Presupuesto de Egresos impugnado, éste fue aprobado por el órgano constitucionalmente facultado para ello, en términos del artículo 74, fracción IV⁹, de la Constitución General de la República, es decir, por la

⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2019

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

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de ahí que no se puede ordenar a la autoridad demandada que apruebe en su integridad el presupuesto elaborado por la parte actora, por tratarse de la pretensión principal o derecho litigioso cuya constitucionalidad cuestiona el promovente, la cual es materia del fondo del asunto; inclusive, tendría efectos constitutivos de derecho, lo que debe ser motivo de estudio, en su caso, en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

Asimismo, no resulta aplicable al caso la tesis aislada de la Primera Sala de este Alto Tribunal de rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA QUE SE OTORGA RESPECTO DE LA REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RECURSOS APROBADOS A FAVOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, NO SE TRADUCE EN LA ASIGNACIÓN DE EFECTOS RESTITUTORIOS A ESA MEDIDA CAUTELAR”**¹⁰ la cual deriva de la resolución de ocho de julio de dos mil nueve dictada en el recurso de reclamación **44/2009-CA**, del incidente de suspensión de la controversia constitucional **48/2009**, en virtud de que lo reclamado en ese medio de control constitucional fueron oficios emitidos por el Secretario de Finanzas del Gobierno del entonces Distrito Federal, que reducían el presupuesto que la autoridad competente Asamblea Legislativa fijó para la parte actora en ese asunto, es decir, el Tribunal Electoral del Distrito Federal; y, en el caso, lo reclamado es el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por autoridad competente, de ahí que la naturaleza de los actos evidencia las diferencias de cada asunto y su distinta resolución.

Alm

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

(DEROGADO QUINTO PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(DEROGADO SEXTO PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(DEROGADO SÉPTIMO PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. (...).

¹⁰Tesis **1a. CI/2010**, Aislada, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, correspondiente al mes de septiembre de dos mil diez, página novecientas sesenta y tres, con número de registro digital 163719.

Cabe agregar que si bien la petición de la parte actora la basa en la jurisprudencia P./J. 109/2004, de rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).”**, que permite otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo, también lo es que ese criterio tampoco permite otorgar efectos constitutivos de derecho, máxime que equivaldría a sustituirse a la autoridad competente para aprobar el Presupuesto combatido.

Tampoco obsta lo argumentado por el accionante en el sentido de que debe concederse la suspensión para evitar que el asunto quede sin materia, pues una vez presentada en tiempo la demanda, solo la sentencia definitiva puede determinar si la reducción presupuestal aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se trata o no de un acto consumado de manera irreparable que impida el estudio de fondo, o bien, si resulta factible su estudio por virtud de las repercusiones económicas que puedan tener las finanzas del Instituto para decidir, en su caso, la forma y términos en que pueda invalidarse el acto impugnado. Aún más, de concederse la medida se estaría afectando gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, en razón del impacto a otros rubros a los que se destinarán los recursos afectos a la reducción presupuestaria cuya constitucionalidad se reclama y, por ende, del beneficio colectivo que se pretende con la aplicación de las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación impugnado, en tanto el Instituto Nacional Electoral tiene a salvo sus derechos para formular y gestionar las adecuaciones correspondientes para ampliar su presupuesto, de conformidad con las leyes en la materia.

Por su contenido, es atendible el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 78/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Julio de 2005, página novecientos catorce, cuyo rubro señala: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**



NO ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE IMPUGNEN ACTOS CONSUMADOS.¹¹

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

Por otra parte, tampoco procede conceder la medida cautelar para que queden suspendidos los efectos y consecuencias de los actos consistentes en los mandatos contenidos en el artículo séptimo transitorio y el Anexo 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos, que implican que la remuneración máxima del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral no podrá ser superior a la establecida para el cargo de Presidente de la República; lo anterior es así, pues por lo que hace a los Anexos, en éstos claramente se alude a los montos mensual y anual de la remuneración total del Presidente de la República, así como se estableció la remuneración total anual del Consejero Presidente del Instituto actor, es decir, se trata de cifras específicas, por lo que se está ante un acto consumado y, la suspensión no podría tener por efecto que se dejen de observar los montos respectivos, pues una decisión en ese sentido equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios, modificando principalmente, el monto de la remuneración total anual del Instituto Nacional Electoral.

Finalmente, si bien es cierto que el promovente funda su solicitud de suspensión en la idea de que los efectos de los mandatos contenidos en los Anexos reclamados y en el artículo séptimo transitorio, están pendientes de ejecutarse, también lo es que, paralizar el mandato cuya constitucionalidad cuestiona, implicaría una sustitución en las facultades de la Cámara de Diputados, respecto de una actuación que será materia del estudio de fondo, conforme a las pruebas que sobre el particular ofrezcan las partes.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se:

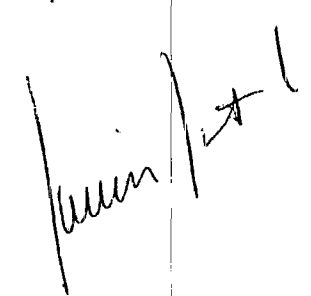
ACUERDA

¹¹Tesis P./J. 78/2005, Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, correspondiente al mes de julio de dos mil cinco, página novecientos catorce, con número de registro digital 178012.

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Instituto Nacional Electoral, promovente de la presente controversia constitucional.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de veinticinco de enero de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, en el incidente de suspensión formado en la controversia constitucional **22/2019**, promovida por el Instituto Nacional Electoral. Conste.

SRB. 1
✓