



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 27/2020**

**ACTOR: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN**

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a diecisiete de marzo de dos mil veinte, se da cuenta a la **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat**, instructora en el presente asunto, con la copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste. *um*

Ciudad de México, a diecisiete de marzo de dos mil veinte.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por la Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanar respecto de actos que, *atento* a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse 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. Podrá modificarse o revocarse 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.

¹ 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.

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.

En relación con lo anterior, deriva el criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis cuyo contenido es el 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."*⁶

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, 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 mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Ahora bien, en su escrito de demanda, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, impugnó lo siguiente:

"5. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN.

El Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban para el Ejercicio Fiscal 2020, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando; la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, aprobado en sesión extraordinaria por la Junta General Ejecutiva, celebrada el 20 de diciembre de 2019. (INE/JGE245/2019.)"

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue requerida para el efecto siguiente:

⁶ Tesis P.J. 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, número de registro 170007, Página 1472.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 27/2020

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

"[...] solicito la suspensión del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban para el Ejercicio Fiscal 2020 el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando; la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan y no se aplique el respectivo Acuerdo, ni alguna norma diversa que no se ajuste al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2020, relacionado con tope máximo de las remuneraciones que determina para el Presidente de la República y suponga la operatividad de la reclamada en perjuicio de la sociedad; esto es que las remuneraciones de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral, no sean acordes al límite del salario del Presidente de la República; de conformidad con el artículo 127 constitucional.

Lo anterior es así, a efecto de que sean respetados los límites de la percepción ordinaria total en el Instituto Nacional Electoral, establecidos en el Anexo 23.8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020; hasta en tanto, este Alto Tribunal resuelva la invalidez constitucional del acto impugnado.

En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral deberá abstenerse de aplicar el respectivo acuerdo aumentando las remuneraciones que actualmente perciben los servidores públicos de dicho instituto, y permanezcan las cosas en el estado en que se encuentran, así como se abstenga de realizar contravención alguna o pago no comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En relación a la petición de suspensión, se advierte que la medida solicitada no actualiza ninguna de las causas previstas en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, no pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones del orden jurídico mexicano o la posibilidad de afectar gravemente a la sociedad; pues por el contrario de persistir los efectos del acto impugnado se generaría una grave afectación al orden constitucional.

[...]"

De lo anterior, se advierte que la medida cautelar se solicita, específicamente, para que no se aplique el Acuerdo impugnado, ni alguna norma diversa que no se ajuste al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal dos mil veinte.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, **procede negar la suspensión**, en razón de que, como se señaló, en controversias constitucionales la misma participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aún de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, por lo que tampoco es posible otorgarla para tal efecto.

En ese sentido, no procede conceder la medida cautelar solicitada por la Cámara de Diputados del Congreso de la unión, pues ello equivaldría a dotar a la suspensión de efectos constitutivos propios, e implicaría prejuzgar respecto a que, efectivamente, el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban para el Ejercicio Fiscal 2020, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando; la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las

contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, contravienen una normatividad secundaria, como es el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 y, de ahí, la existencia de una violación constitucional, según afirma la actora, lo cual precisamente será lo que se analizará en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

Además, atento a las características esenciales del "Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban para el Ejercicio Fiscal 2020, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando; la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes" controvertido, a saber, abstracción y generalidad, se hace imposible paralizar sus efectos, pues ello implicaría que perdieran su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable por analogía, al respecto, la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo contenido es el siguiente:

luna

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales."⁷

[El subrayado es propio].

Asimismo, por las razones expuestas, resulta aplicable el criterio sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE ACTUALICE UNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE SE ALEGUE VIOLACION A LA SOBERANIA DE UN ESTADO. La finalidad con la que se solicita la suspensión no puede ser tomada en cuenta

⁷ Tesis P.J.J. 41/2002, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, número de registro 185635, página 997.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 27/2020

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

*por arriba de las prohibiciones que establece la ley para conceder la suspensión, esto es, para concederse la suspensión de los actos demandados es necesario que no se actualice ninguno de los supuestos que señala el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional ("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"), con independencia de los fines loables y de buena fe que se persigan al solicitarla, y si en el caso concreto se actualiza uno de esos supuestos, la finalidad que se persiga al solicitar la suspensión no evita la existencia de aquél."*⁸

Efectivamente, en el caso, de suspender la aplicación o efectos del Acuerdo impugnado, se afectaría la función del Instituto Nacional Electoral, en tanto incide no sólo en la estructura del propio órgano constitucional autónomo sino en los sueldos y remuneraciones de quienes laboran en el mismo, inclusive aquéllos que son contratados por honorarios, por lo que, se afectarían derechos de trabajadores.

Finalmente, dada la naturaleza e importancia de este asunto, de conformidad con el artículo 282⁹ del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la citada ley, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este proveído.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación se:

ACUERDA

Único. Se niega la suspensión en los términos solicitados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat**, quien actúa con la **Maestra Carmina Cortés Rodríguez**, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

[Firma manuscrita]

Esta hoja corresponde al proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, dictado por la **Ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 27/2020, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Conste.
CCR/NAC 1

⁸ Tesis P. LXXXVII/95, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Octubre de 1995, número de registro 200314, página 164.
⁹ Artículo 282. El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.
Si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin, sin interrupción, sin necesidad de habilitación expresa.