

EL IFE y el INE en controversias constitucionales

Una revisión de asuntos

EL IFE Y EL INE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Una revisión de asuntos

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza
Norma Irene De La Cruz Magaña
Dr. Uuc-kib Espadas Ancona
Mtro. José Martín Fernando Faz Mora
Carla Astrid Humphrey Jordan
Mtra. Rita Bell López Vences
Mtro. Jorge Montaña Ventura
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas
Mtro. Jaime Rivera Velázquez
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretaria Ejecutiva

Dra. Claudia Arlett Espino

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Víctor Hugo Carvente Contreras

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

El IFE y el INE en controversias constitucionales

Una revisión de asuntos

José Roberto Ruiz Saldaña
Pablo Alfonso Cervantes González
Coordinadores

Primera edición, 2025

D.R. © 2025, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN electrónico: 978-607-2604-29-2

Los datos, las opiniones, los argumentos y, en general,
el contenido de esta obra son responsabilidad de las
personas autoras, y no necesariamente representan
la postura del INE.

Distribución gratuita. Prohibida su venta

EL IFE Y EL INE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Una revisión de asuntos

José Roberto Ruiz Saldaña
Pablo Alfonso Cervantes González
(coordinadores)



ÍNDICE

- 11 Prólogo**
El IFE y el INE en controversias constitucionales
Una historia de defensa de la autonomía
Dania Paola Ravel Cuevas
- 19 Introducción**
José Roberto Ruiz Saldaña
Pablo Alfonso Cervantes González
- 25 Análisis del Caso Misantla, Veracruz**
Elizabeth Piedras Martínez
- 41 La Controversia constitucional 11/2007**
Una discusión sobre la pertinencia de asuntos
invocados en la postura disidente
José Roberto Ruiz Saldaña
- 69 La Controversia constitucional 203/2020**
Maty Lezama Martínez

- 93 Consideraciones sobre la Controversia constitucional 10/2020 respecto del Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020**
Salvador Oliveros Ruiz
- 113 La Controversia constitucional 211/2019 y la remuneración de servidores públicos del INE**
Josué Cervantes Martínez
- 133 La Controversia constitucional 27/2020 Eficacia del procedimiento de controversia constitucional e implicaciones políticas sobre resolver de fondo el tema de remuneraciones de las y los servidores públicos**
Arturo González Fernández
- 159 La Controversia constitucional 209/2021 Tres claves de lectura**
José Roberto Ruiz Saldaña
- 183 Improcedencia de las controversias constitucionales relacionadas con la materia electoral o con los órganos electorales**
Raúl Becerra Bravo
- 203 La Controversia constitucional 75/2022**
María de Lourdes Fernández Martínez
- 217 La Controversia constitucional 73/2020 y el impacto de la reducción de los tiempos fiscales por parte del Ejecutivo en el modelo de comunicación política: ¿un caso fácil?**
Pablo Alfonso Cervantes González
- 279 Los recursos de reclamación 8/2022-CA y 9/2022-CA, derivados de las controversias constitucionales 226/2021 y 224/2021**
Claudia Díaz Tablada

293 La Controversia constitucional 61/2023

José Roberto Ruiz Saldaña

Pablo Alfonso Cervantes González

301 Conclusiones generales

José Roberto Ruiz Saldaña

Pablo Alfonso Cervantes González

305 Sobre las y los autores



PRÓLOGO

El IFE y el INE en controversias constitucionales

Una historia de defensa de la autonomía

Dania Paola Ravel Cuevas

Una de las condiciones características del Estado democrático de derecho es la división de poderes, que evita que el poder público se concentre en una persona o grupo. La existencia de una pluralidad de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) impone pesos y contrapesos al ejercicio del poder, para así lograr un pleno respeto a la supremacía constitucional.

En México, aunque la Carta Magna establece la división de poderes, a finales del siglo pasado inició un proceso de democratización cuyo objetivo era restringir parte del ámbito de competencias que durante décadas ejerció el Ejecutivo federal y que lo convirtieron en el poder supremo del sistema político mexicano.

En ese contexto surgieron los organismos autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cumplen con algunas de las funciones más importantes del Estado, pero que no se inscriben en ninguno de los poderes tradicionales del mismo, sino que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica.

Entre esos organismos constitucionales autónomos, se encuentra el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), que desde 1990 se erigió como el máximo órgano administrativo en materia electoral. Desde entonces, el Instituto ha organizado 11 procesos electorales ordinarios federales, un ejercicio de consulta popular y otro de revocación de mandato, además de un sinnúmero de actividades y proyectos que coadyuvan en la promoción y difusión de la cultura democrática y la educación cívica.

En estos casi 35 años, el Instituto ha pasado por una serie de reformas que han modificado su estructura y facultades; la reforma político-electoral de 2014, en concreto, transformó al IFE en el INE y le otorgó atribuciones como la selección y remoción de las consejerías de los Organismos Públicos Locales, la fiscalización nacional de los recursos de los partidos políticos, la capacitación electoral en los procesos electorales locales, la creación de un servicio profesional nacional en materia electoral, entre otras.

Ahora bien, aunque la Constitución y las diversas leyes delimitan claramente las facultades de las autoridades del Estado, a lo largo de la historia se han presentado conflictos entre éstas al considerar que se invade su esfera de competencia, por lo que el propio sistema jurídico mexicano ha establecido diversos medios de control constitucional, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya principal función es hacer respetar el orden competencial entre poderes, niveles de gobierno y órganos autónomos, como el INE, que en diversas ocasiones ha tenido que recurrir a este medio de control constitucional para hacer valer y respetar su autonomía y esfera competencial.

La tentación de incidir en el ámbito de competencia del Instituto ha estado latente a lo largo de su existencia, tal como se puede advertir en las controversias constitucionales que recaba este libro, que además se enriquece con el análisis de personas expertas en materia electoral.

La presente obra se divide en 11 apartados que abarcan diferentes temas examinados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cada uno se realiza un análisis, desde una perspectiva doctrinaria, acerca de la pertinencia o no

de la postura asumida por dicho órgano del Estado mexicano. Las temáticas de las controversias constitucionales son diversas, pero podrían catalogarse en los siguientes temas: la naturaleza electoral de los actos reclamados como causal de improcedencia, la falta de legitimación de la autoridad administrativa electoral para promover controversias constitucionales, el presupuesto de la autoridad administrativa electoral, salarios y prestaciones del funcionariado del INE, medidas cautelares dictadas por la autoridad administrativa electoral, así como tiempos del Estado en radio y televisión que administra la autoridad electoral.

De los 11 apartados que recopila este libro, en cinco se examinan controversias constitucionales promovidas por reducciones presupuestales que afectaron el sistema competencial y la autonomía presupuestaria del INE, por lo que vale la pena detenernos en lo que está en juego cuando se trata de afectaciones presupuestales graves a un organismo autónomo.

Todas las autoridades del Estado necesitan contar con el presupuesto suficiente que les permita cumplir adecuadamente con las atribuciones que les confieren la Constitución y la ley. En el caso de los órganos constitucionales autónomos, los recortes presupuestales, además de imposibilitarlos materialmente para llevar a cabo sus funciones, trasgreden su autonomía e independencia.

En el caso particular del presupuesto que solicita el INE, éste se construye pensando en garantizar el cumplimiento de las obligaciones que tiene encomendadas, constitucional y legalmente; para ello se involucra a cada una de las áreas que conforman el Instituto, escuchando sus necesidades presupuestales más apremiantes, sus preocupaciones inmediatas y los proyectos programados.

Que el INE cuente con suficiencia presupuestal para realizar las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas es de vital importancia para el desarrollo democrático y la estabilidad política de nuestro país, pues impactan de manera directa en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la celebración

de los procesos electivos cuyo propósito es lograr la debida integración de los órganos del Estado.

Incluso cuando no hay un proceso electoral en curso, el INE lleva a cabo actividades ordinarias, como proporcionar los servicios gratuitos de credencialización, la geografía electoral, los trabajos de fiscalización en todo el país, la atención de quejas y denuncias sobre temas exclusivos del Instituto, la promoción de la educación cívica, el seguimiento al proceso de creación de nuevos partidos políticos nacionales, la administración y el monitoreo de los tiempos en radio y televisión en materia electoral, actividades propias del servicio profesional electoral nacional, entre otras. Por ello, cualquier reducción al presupuesto solicitado conlleva una afectación a las funciones y actividades que realiza el Instituto y, en consecuencia, una vulneración a su autonomía, ya que el INE se ve obligado a decidir qué proyecto reducir, posponer o cancelar para poder cumplir (mínimamente y no óptimamente) con sus facultades constitucionales y legales y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Un ejemplo claro lo encontramos en la aprobación del presupuesto de egresos de 2022, en la que la Cámara de Diputados aprobó un recorte al presupuesto solicitado por el INE de 4,913 millones de pesos, aun cuando en ese año teníamos elecciones en seis entidades de la República y la inminente organización del primer proceso de revocación de mandato.

Esa reducción presupuestal puso al árbitro electoral en una disyuntiva indeseable: realizar el ejercicio con recursos sumamente limitados, aunque eso implicara no cumplir con todas las exigencias previstas en la Constitución y la ley, o posponer su organización en tanto que se tuvieran las condiciones presupuestarias que permitieran su reanudación. Así, atendiendo al principio de certeza, el Consejo General del Instituto, por mayoría de votos, optó por la suspensión.

A pesar de las dificultades para llevar a cabo la revocación de mandato cumpliendo con los extremos previstos en la ley, la Cámara de Diputados y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal promovieron las controversias constitucionales

224/2021 y 226/2021, respectivamente, para revocar, es decir, dejar sin efectos el acuerdo del INE que posponía el ejercicio, situación que de origen se debió a la reducción presupuestal aprobada por la Cámara de Diputados. Además, el entonces presidente del referido órgano legislativo presentó una denuncia penal ante la Fiscalía General de la República en contra de las y los seis Consejeros Electorales del Instituto que votamos a favor del acuerdo de suspensión, acción sin precedentes que puede interpretarse como un mecanismo de presión o un intento de interferir en la toma de decisiones de las autoridades electorales, porque en esencia se buscó la persecución penal de algunas consejerías electorales por la decisión que adoptamos en el ejercicio de nuestras funciones, pese a que estuvo fundada y motivada.

A lo largo de este libro podremos advertir que, sobre todo en los últimos años, se han emprendido múltiples intentos para mermar la autonomía de gestión del INE desde diversos ángulos; otro ejemplo de ello es la disminución de las remuneraciones y prestaciones de su funcionariado, pese a que se trata de derechos adquiridos que no pueden ser mermados.

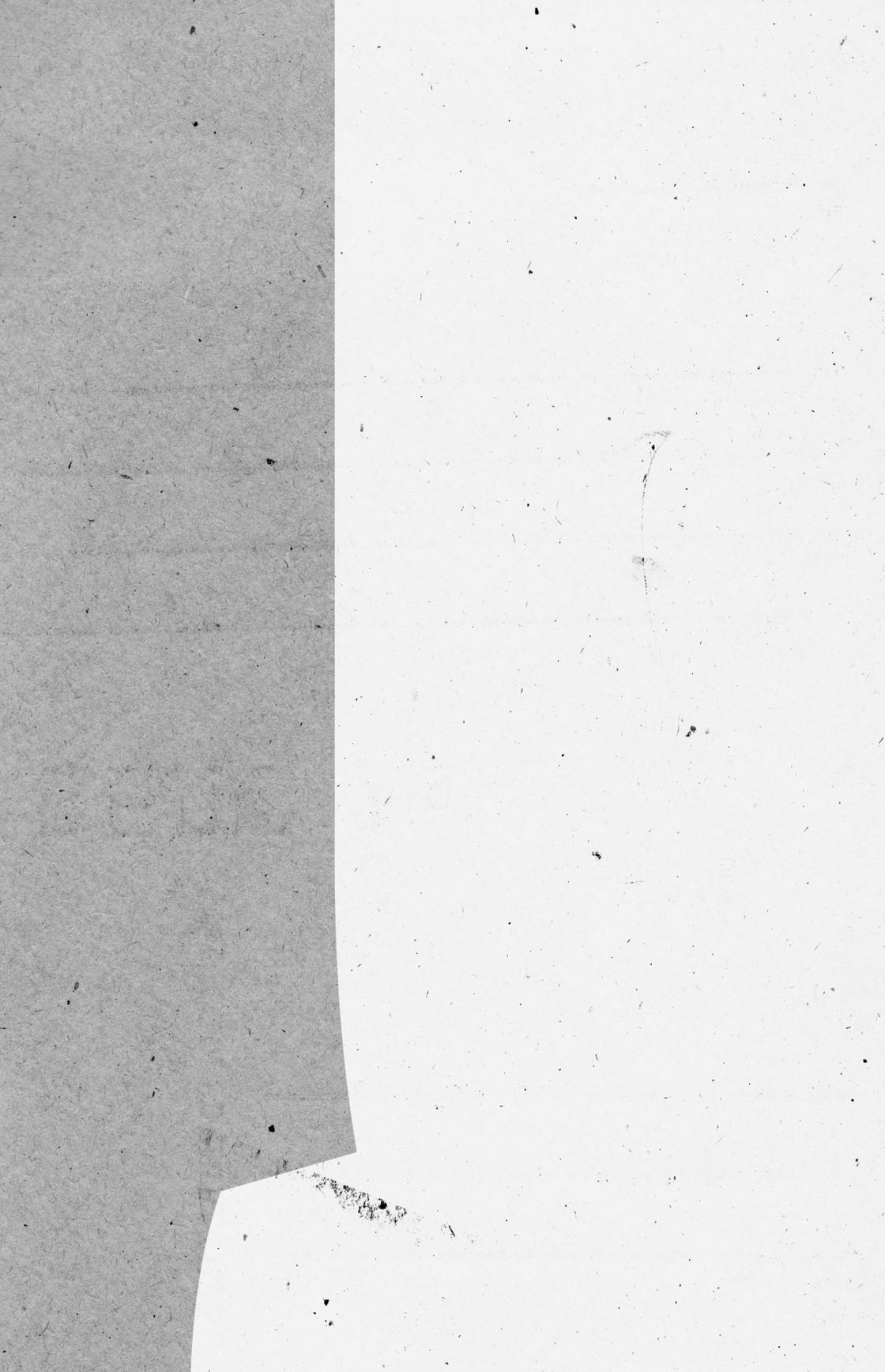
En 2018 se aprobó una reforma a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en la que se estableció la prohibición a cualquier persona funcionaria pública de tener una remuneración superior a la de la persona titular del Ejecutivo federal, por lo que se presentó una controversia constitucional en contra de tal decreto, pues se dejó de observar que al INE, como ente constitucionalmente autónomo, le corresponde definir las condiciones laborales de su personal altamente especializado. Aunque dicha controversia fue sobreseída debido a la abrogación de esa ley, se emitió una nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos el 19 de mayo de 2021, que también incluía diversas disposiciones normativas que podían resultar violatorias de los mismos derechos que la ley reformada en 2018, es decir, la limitación arbitraria de las remuneraciones de las personas servidoras públicas en función de las percepciones del Presidente de la República.

Traté de dar un acercamiento a la importancia para el funcionamiento del INE de las controversias constitucionales vinculadas con su autonomía presupuestal, sin embargo, cada controversia presentada por el Instituto, descrita y analizada en esta obra, pone de manifiesto temas coyunturales para la consolidación y mantenimiento de la autonomía de éste.

El análisis serio y pormenorizado de las determinaciones asumidas por la SCJN da un panorama claro a las lectoras y los lectores del derrotero que se construye para un organismo constitucional autónomo tan importante como el INE, desde el ámbito judicial, en pos de la salvaguarda de su autonomía.

Sin duda, el trabajo de cada una de las personas que participaron en la construcción de la presente obra recupera una parte de la vida institucional del IFE-INE que ha sido poco explorada, pero que representa una base significativa de antecedentes y criterios que deben ser analizados ante la posibilidad de una nueva reforma electoral, que, en su caso, deberá plantear cómo blindar al INE de los ataques a su autonomía a través de drásticas reducciones presupuestales.

En resumen, esta obra permitirá, a quienes la tengan en sus manos, conocer los problemas que el INE ha enfrentado para defender su autonomía y su esfera competencial.



INTRODUCCIÓN

Esta obra ofrece un estudio de cada una de las controversias constitucionales que se han presentado en contra del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Instituto Nacional Electoral (INE), así como las que el organismo público autónomo —en ambos momentos de su vida institucional— ha interpuesto.

El universo de controversias constitucionales comprende todas y cada una de las resueltas al momento de la preparación de la presente publicación, de modo que la o el lector podrá tener una panorámica completa sobre el tipo de temas, problemas y desenlaces que caracterizan a los conflictos constitucionales en que se ha visto inmerso el Instituto desde la mirada de ese medio de control de la constitucionalidad.

Los objetivos de los coordinadores de estos trabajos, provenientes de personas estudiosas y operadoras de la norma electoral, son triples. Por una parte, recuperar una historia jurídico-constitucional no conocida —o por lo menos no difundida— que, en su conjunto, tendrá un significado político, a saber, de procesamiento de las diferencias con o del árbitro electoral, en el entramado orgánico del Estado mexicano, desde la democracia constitucional.

Un segundo objetivo ha sido evidenciar, en sede académica, cuáles han sido los temas y las controversias, *lato sensu*, en su dimensión constitucional, que han tenido el IFE y el INE, o que han tenido otros entes en contra de éstos. Es decir, si bien es cierto que conforme a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las controversias constitucionales no proceden para revisar la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones en materia electoral, hemos considerado intelectualmente oportuno que se arrojen luces sobre ese espectro de (posibles) discrepancias constitucionales alrededor de la autoridad administrativa electoral ahora nacional.

En tercer término, quienes coordinamos este conjunto de trabajos no sólo hemos buscado evidenciar ese itinerario y tal contorno de las controversias constitucionales en que se han visto envueltos el IFE y el INE, sino también continuar una indagación más amplia —ahora incluso colaborativa— sobre la naturaleza y el contenido del diálogo constitucional-electoral, esfuerzo iniciado con la reconstrucción de la inaplicación de leyes electorales a casos concretos que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde la reforma en la materia de 2007-2008.

De este modo, el lector o la lectora podrán advertir —implícita o explícitamente— por lo menos alguno de los anteriores objetivos en los artículos que han escrito Elizabeth Piedras Martínez, Maty Lezama Martínez, Salvador Oliveros Ruiz, Josué Cervantes Martínez, Arturo González Fernández, Raúl Becerra Bravo, María de Lourdes Fernández Martínez y Claudia Díaz Tablada, así como los propios coordinadores.

El artículo de Elizabeth Piedras Martínez, “Análisis del Caso Misantla, Veracruz”, corresponde a la Controversia constitucional 28/2005 que dicho municipio presentó en el contexto de la redistribución electoral aprobada por el IFE en aquel entonces.

Por su parte, Maty Lezama Martínez, en “La Controversia constitucional 203/2020”, dando paso a temáticas menos lejanas en el tiempo, se ocupa del medio de control constitucional interpuesto por el INE en contra del Poder Ejecutivo federal, así como de las cámaras de Diputados y

de Senadores, a propósito de la convocatoria de consulta popular publicada en 2020 y de la reforma al decreto por el que se expidió ésta unas semanas después.

Salvador Oliveros Ruiz, en “Consideraciones sobre la Controversia constitucional 10/2020 respecto del Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020”, nos ofrece un análisis de ese asunto en el que el INE controvertió la reducción presupuestal para ese ejercicio fiscal.

Enseguida, Josué Cervantes Martínez, en su artículo “La Controversia constitucional 211/2019 y la remuneración de servidores públicos del INE”, analiza el asunto que debía determinar si los emolumentos y las prestaciones laborales del personal del servicio profesional electoral nacional y de la rama administrativa del INE podían ser tasados para mantenerlos por debajo del límite establecido en concepto de emolumentos percibidos por parte del Presidente de la República.

Arturo González Fernández, en el artículo “La Controversia constitucional 27/2020. Eficacia del procedimiento de controversia constitucional e implicaciones políticas sobre resolver de fondo el tema de remuneraciones de las y los servidores públicos”, se dedica a revisar el caso en que la Cámara de Diputados controvertió —de la Junta General Ejecutiva del INE— el acuerdo por el que se aprobó el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de ese órgano autónomo para el Ejercicio Fiscal 2020.

A continuación, Raúl Becerra Bravo, en el artículo “Improcedencia de las controversias constitucionales relacionadas con la materia electoral o con los órganos electorales”, analiza tanto la Controversia constitucional 47/2022 como la Controversia constitucional 66/2022, las cuales fueron interpuestas por el entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en contra de resoluciones, en sede de medidas cautelares, de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, pronunciándose sobre el tratamiento que se dio desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación a casos semejantes.

María de Lourdes Fernández Martínez contribuye con el artículo “La Controversia constitucional 75/2022”, misma que

se originó por la promoción del entonces titular del Órgano Interno de Control y la Directora Jurídica Procesal y Consultiva, ambos del INE —aduciendo la defensa precisamente constitucional del INE—, en contra de una determinación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Claudia Díaz Tablada, por su parte, en “Los recursos de reclamación 8/2022-CA y 9/2022-CA, derivados de las controversias constitucionales 226/2021 y 224/2021”, aborda la temática relacionada con la constitucionalidad del acuerdo del INE por el que, ante la insuficiencia presupuestal, decidió posponer temporalmente la realización del Proceso de Revocación de Mandato 2021-2022.

Los coordinadores de este trabajo colaborativo hemos contribuido también con artículos. Quien esto escribe, José Roberto Ruiz Saldaña, en “La Controversia constitucional 11/2007. Una discusión sobre la pertinencia de asuntos invocados en la postura disidente”, reviso las razones de la mayoría de ministros para negar que el IFE tuviera legitimación activa, las razones de la postura minoritaria para abogar por reconocerle legitimación y analizo tres supuestos precedentes invocados por esta última que, desde mi punto de vista, no serían tales. Mientras que en “La Controversia constitucional 209/2021. Tres claves de lectura” me ocupo del juicio constitucional originado por la demanda de invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022 que presentó el INE en contra de la Cámara de Diputados, también en el contexto de reducciones presupuestales al Instituto.

Por su parte, quien esto también escribe, Pablo Alfonso Cervantes González, en “La Controversia constitucional 73/2020 y el impacto de la reducción de los tiempos fiscales por parte del Ejecutivo en el modelo de comunicación política: *¿un caso fácil?*”, analiza el pronunciamiento que debió realizar nuestro Alto Tribunal con motivo del decreto por el que se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto correspondiente, y el cual el INE consideró inconstitucional al reducir, en última instancia,

la cantidad de minutos en radio y televisión que el Instituto estaba autorizado a administrar en el ámbito electoral, invadiendo por ello, en su concepto, la esfera de sus atribuciones.

Por último, queremos agradecer —en nuestro carácter de coordinadores— a todas y todos quienes han aportado sus artículos, por compartir sus notables conocimientos jurídicos y por coincidir en que el esfuerzo profesional en la materia electoral puede y debe ser acompañado del esfuerzo intelectual.

Asimismo, especialmente, agradecemos a la Consejera Electoral Dania Paola Ravel Cuevas por honrarnos con el prólogo a este libro y aprovechamos —creemos que este plural puede incluir no sólo a los coordinadores— para expresarle nuestra coincidencia con los valores de la democracia, los principios del Estado constitucional de derecho y la convicción de un país cuya centralidad sean los derechos de las personas —como dice Luigi Ferrajoli— de carne y hueso.

José Roberto Ruiz Saldaña
Pablo Alfonso Cervantes González

28

2005

ANÁLISIS DEL CASO MISANTLA, VERACRUZ

Elizabeth Piedras Martínez

Introducción

En México existe un orden establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual se puede alterar no sólo cuando se violan los derechos humanos de las personas, sino también cuando los órganos legislativos emiten disposiciones de carácter general contrarias a la Constitución, cuando los poderes o niveles de gobierno exceden las facultades que son de su competencia y cuando se violentan los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Es así que en la Constitución, para no alterar el orden y preservarlo, existen los medios de control constitucional de orden jurisdiccional, como el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio para la protección de los derechos político-electorales y el juicio de revisión constitucional; todos ellos se tramitan por la vía jurisdiccional federal.

Asimismo, se establecen los medios de control no jurisdiccionales, como las recomendaciones emitidas por la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el juicio político. Las primeras, a cargo de la propia CNDH, y el último mediante el Congreso de la Unión.

Es fundamental recordar que, en materia electoral, los medios de control de la constitucionalidad que se pueden interponer son las acciones de inconstitucionalidad, que se tramitan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para denunciar la posible contradicción entre alguna norma general o un tratado internacional y la Constitución, ya que éstas pueden versar sobre leyes electorales.

Además, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y el juicio de revisión constitucional le corresponde resolverlos en forma definitiva al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este orden de ideas, el presente artículo analiza un caso sobre un asunto electoral impugnado a través de una controversia constitucional. Por tanto, antes de entrar en el estudio, me parece relevante comprender, en términos generales, qué es una controversia constitucional, quién puede promoverla, quién y cómo la resuelve y cómo funciona. En primer lugar, una *controversia constitucional* es —de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)— “El juicio que resuelve cuando uno de los poderes, órganos autónomos o niveles de gobierno consideran que una norma, acto u omisión invaden su esfera de competencia, vulnerando el orden Constitucional”. Pueden promoverla los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los estados y municipios, el Poder Ejecutivo Federal, ambas cámaras del Congreso de la Unión y órganos constitucionales autónomos federales y estatales.

Respecto a las leyes, resuelve el pleno de ministros de la Corte, el cual puede determinar su invalidez general si ocho de sus 11 miembros votan por el proyecto de inconstitucionalidad que presenta la ministra o el ministro a quien se le asigne el caso. En el supuesto de sólo alcanzar la mayoría simple (seis votos), la invalidez de las leyes aplicaría únicamente para las partes involucradas; sin embargo, en el caso de actos u omisiones serán las salas de la Corte las

encargadas de resolver el asunto, con el voto de tres de cinco de sus integrantes.

El procedimiento general para el ejercicio de la controversia constitucional dispone que al publicarse los decretos en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), si alguien se inconforma y quiere promoverla, debe presentar la demanda dentro de los 30 días hábiles siguientes a fin de que se designe a la ministra o ministro instructor; este titular determina si se admite o se desecha la controversia (de ser así, se dicta suspensión y se le avisa a la parte que la promovió); en caso de admitirla, se contesta la demanda, se fija fecha de la audiencia y, llegado el momento, se celebra; una vez desahogada la audiencia, se presenta el proyecto de resolución para que se discuta y se emita sentencia (que puede ser la invalidez de la norma o del acto impugnado) y ésta se publica en el DOF.

Cabe destacar que los promoventes no pueden impugnar normas generales o actos en materia electoral, que debe entenderse como cualquier norma o acto que guarde relación directa o indirecta con el proceso electoral,¹ sólo pueden

1 Materia electoral. Definición de ésta para efectos de la procedencia de la controversia constitucional. Tesis [J]: P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280, registro digital 170703, de texto:

Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la “materia electoral” excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen “leyes electorales” —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando

hacerlo respecto a normas generales y actos de autoridad que violenten la competencia de alguna esfera de poder.

En este sentido, el presente trabajo analiza la Controversia constitucional 28/2005, de fecha 25 de abril de 2005. El ministro instructor fue Genaro David Góngora Pimentel, y fue promovida por el municipio de Misantla, perteneciente al estado de Veracruz, en contra del Poder Ejecutivo federal, el secretario de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Federal Electoral (IFE, ahora Instituto Nacional Electoral [INE]).

El problema radicaba en la inconformidad del síndico y del presidente del municipio citado, quienes impugnaban los preceptos legales y los actos de la interpretación del artículo 53 de la Constitución, en relación con los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 5, (sic) 6, 7, 9, 11, 13, 30, 32, 33 y 36 (de) la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como los numerales 15 y 17 de su Reglamento, y el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG28/2005), mediante el cual se establece la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y que servirán en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, conforme a la interpretación del artículo 53 de la Constitución. Es decir, se encontraban en desacuerdo respecto a la redistribución electoral aprobada por el entonces Instituto Federal Electoral.

El artículo se desarrolla a partir de un breve análisis de los argumentos lógico-jurídicos que sostuvo la SCJN sobre este asunto para sustentar su decisión y, posteriormente, se revisa el Recurso de reclamación 154/2005-PL derivado de la Controversia constitucional 28/2005; también se analizan los argumentos esgrimidos y la respuesta que se le otorgó al recurrente. Se espera que este estudio

especialmente relevante la distinción entre la materia electoral “directa” y la “indirecta”, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta—, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.

de caso sea de utilidad para quienes les interesen los temas jurídico-electorales.

El Caso Misantla, Veracruz: una controversia constitucional

Mediante la Controversia constitucional 28/2005 tanto el síndico como el presidente municipal de Misantla se inconformaron respecto a la redistribución del municipio. Los promoventes solicitaron la invalidez del acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2005, por el que se estableció la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, ya que se eliminaron dos distritos electorales, entre ellos el Distrito 08 de Misantla.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del ministro instructor, observó que era improcedente conforme lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que a la letra dice “El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano”; así como en el artículo 19, las controversias constitucionales son improcedentes: “II. Contra normas generales o actos en materia electoral...” y en el artículo 105 constitucional: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral [...]”.

Es decir, el argumento central se basa en que “se actualiza la causal prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que las disposiciones legales y los actos cuya invalidez se demandan son de naturaleza electoral”. Por tanto, el Acuerdo del ministro instructor fue proceder al desechamiento de

plano² de la controversia constitucional. Esto debido a que se trataba de la aprobación de un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, respecto al procedimiento que llevó a cabo para determinar la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales, un asunto de competencia electoral que guardaba relación directa con el proceso electoral.

El ministro ponente hizo una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica, de diversas disposiciones de la Constitución,³ para referir que “se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa e indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución [...]”;⁴ por lo cual esas normas, manifestó,

2 Según se desprende del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales no son procedentes cuando son contra las decisiones de la Suprema Corte; contra aquéllas respecto a las cuales exista litispendencia; cuando exista cosa juzgada; cuando no se haya agotado el principio de definitividad; contra actos consentidos por extemporaneidad; por falta de materia cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto; contra normas generales o actos en materia electoral; y en los demás casos que resulten de alguna disposición de la misma ley reglamentaria. El ministro instructor también puede desechar de plano la demanda si encontrase motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Por manifiesto, la Corte ha entendido lo que se advierte de forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación y de los documentos que se anexan a tales promociones. Lo indudable es aquello de lo que se tiene plena certeza y convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

3 Artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II; 36, fracciones III, IV y V; 41; 51; 56; 60; 81; 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo; e inciso c), base primera, fracciones I y V; inciso f) de la CPEUM. Controversia constitucional 28/2005.

4 Entre otros temas en materia electoral que se considera son la creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las

pueden impugnarse mediante la acción de inconstitucionalidad, pero no por la vía de una controversia constitucional. Lo anterior lo lleva a la conclusión de que la controversia es improcedente por tratarse de materia electoral, “respecto de las cuales existe prohibición expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de algún asunto relacionado con la indicada materia [...]”.

Como se puede observar, derivado de los razonamientos de la Corte, es evidente que no existe una disposición expresa o antecedente constitucional o legal que permita utilizar como un medio de control la controversia constitucional en asuntos de materia electoral. Sin embargo, a pesar de la determinación de la Corte de desechar la controversia, los promoventes interpusieron el Recurso de reclamación 154/2005-PL, derivado de la Controversia constitucional 28/2005 (asentado en la Segunda Sala, de fecha 17 de junio de 2005, en esta ocasión el ponente responsable fue el ministro Juan Díaz Romero).

El recurso de reclamación se centraba en que, según los demandantes:

El Ministro instructor, no puede hacer una afirmación categórica, al considerar que las leyes y actos impugnados son de naturaleza electoral, sólo por el hecho de haber derivado de un acto (Acuerdo General) emitido por una autoridad electoral, como lo es Instituto Federal Electoral, ya que si bien es cierto, que derivan de un acto de naturaleza electoral, también lo es, que primero se debió determinar hasta dónde puede ser considerada la Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento, en relación al artículo 53 constitucional, como materia electoral.

Asimismo, argumentaban que no entendían de qué manera “guarda relación directa o indirecta con el proceso

erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Acción de inconstitucionalidad. Materia electoral para los efectos del procedimiento relativo. Tesis [J]: P/J.25/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 255.

electoral, pues no establece el alcance del artículo 53 constitucional”, también que la Ley de Información Estadística y Geográfica, por sí sola, no podía ser considerada de naturaleza electoral y que esto les causaba agravio por “falta de fundamentación y motivación, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucional”, es decir, que no se expresó en qué consistía la naturaleza electoral de la Ley de Información Estadística y Geográfica, ni de su Reglamento, “ni se expresó de qué manera el artículo 53 constitucional, también es considerado de naturaleza electoral y por tanto, regulado como tal, además del porqué no puede ser estudiado conforme a dichas leyes y hasta qué punto se vinculan normas constitucionales y legales para quedar inmersas dentro de la materia electoral.”

De acuerdo con lo anterior, el ministro Díaz Romero reiteró —como en la primera ocasión que se presentó la demanda— que el acto materia de la controversia constitucional de la cual derivó el recurso sí era de naturaleza electoral, pues estaba vinculado directamente con los procesos electorales federales. En tal razón, estableció que resultaban infundados los agravios aducidos en virtud de que el acuerdo cuya invalidez se solicitaba era de naturaleza electoral y su inconstitucionalidad no podía analizarse por medio de una controversia constitucional.

Por otra parte —y relativo al argumento de que se debió determinar hasta dónde puede ser considerada la Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento, en relación con el artículo 53 constitucional, como materia electoral—, el juzgador estimó que por sí mismos no participan de esa naturaleza, y que su estudio no modificaba la conclusión a la que se llegó.

Respecto a los agravios de que el acto recurrido violaba los artículos 14 y 16 constitucionales, estableció que eran inatendibles, pues jurídicamente no es posible que proceda un medio de control constitucional sobre otro. Por tanto, se resolvió como procedente e infundado el recurso de reclamación, y se confirmó el acto recurrido.

Una vez que se analiza el caso, primero la Controversia constitucional 28/2015 y en segundo lugar el Recurso de

Reclamación 154/2005-PL, entiendo que ambos ministros realizaron una revisión integral de la demanda y advirtieron de manera manifiesta e indudable la improcedencia del asunto al considerar que tanto la interpretación del artículo 53 constitucional en relación con la Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento, así como el acuerdo impugnado, aluden evidentemente a una cuestión electoral, que no puede analizarse a través de una controversia constitucional, ya que ésta —como lo establece la Constitución— no procede contra normas generales o actos en materia electoral.

Es notable que en materia electoral los temas que se abordan son diversos —y en muchos casos complejos— y regularmente se judicializan con la intención de que se resuelvan para que las partes interesadas de manera definitiva queden conformes con las resoluciones de las y los juzgadores; sin embargo, en muchas ocasiones no ocurre así y, pese a que se agotan todas las instancias previstas en la ley, puede haber molestia o desacuerdo con las determinaciones de quien juzga el asunto. Incluso son recurrentes las confusiones de cuál es la vía jurídica conveniente para interponer un medio de control o de impugnación en esta materia. En tal razón, es fundamental proporcionar a la ciudadanía información sobre qué medios jurídicos existen para impugnar normas o actos electorales, de manera que les permita invertir su tiempo en utilizar la vía legal idónea, como en este Caso Misantla, en el que se recurrió a una controversia constitucional, que no es la vía para controvertir disposiciones legales y actos de naturaleza electoral.

Sin duda, los medios de control constitucional en materia electoral permiten dirimir conflictos si son orientados de manera correcta dependiendo del asunto, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad, que conoce de las normas electorales contrarias a la Constitución.

Ahora me referiré a lo acontecido en 2022 y en 2023 con relación a la reforma electoral, dado que, en mi opinión, se relaciona con el caso analizado y esclarece porqué se desechó.

Sucede, pues, que el Instituto Nacional Electoral presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dos

demandas: una controversia constitucional en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2022; y una segunda demanda de controversia constitucional en contra del Decreto por el que se reforman la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas en el DOF el 2 de marzo de 2023. Lo anterior, con la intención de “defender su autonomía y el Estado democrático establecido en la Norma Suprema, ante el cúmulo de violaciones constitucionales detectadas en aproximadamente 200 artículos de la reforma que vulneran 25 disposiciones constitucionales”.⁵

Parece que las anteriores controversias constitucionales tratan de cuestiones en materia electoral, sin embargo no tienen relación directa o indirecta con el proceso electoral. La primera demanda tiene que ver con las modificaciones legislativas que se plantearon en el decreto publicado y con que éstas crean condiciones que merman la autonomía del Instituto y su capacidad para ejercer las funciones que la Constitución le mandata, a la par que desequilibra el modelo de comunicación social y perjudica la equidad en la contienda, así como las violaciones al proceso legislativo al haberse aprobado apresuradamente y sin cumplir todas las etapas y formalidades.⁶

La segunda controversia, de igual forma, aborda la violación al debido proceso legislativo por parte del Congreso de la Unión; la vulneración a la autonomía e independencia del Instituto por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo,

5 Instituto Nacional Electoral, “Presenta INE segunda controversia constitucional en contra de la reforma electoral”, Central Electoral, 9 de marzo de 2023, disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2023/03/09/presenta-ine-segunda-controversia-constitucional-en-contra-de-la-reforma-electoral/> (fecha de consulta: 25 de julio de 2023).

6 *Idem*.

y la invasión a su esfera competencial: la vulneración a las condiciones de equidad y de otros principios que deben regir las contiendas electorales, y la afectación inconstitucional de los derechos laborales del personal del Instituto Nacional Electoral que provoca dicha reforma.

En este asunto, el ministro ponente, Javier Laynez Positsek, admitió a trámite la demanda de controversia constitucional que interpuso el Instituto Nacional Electoral, y concedió la suspensión solicitada respecto a todos los artículos impugnados del decreto, a fin de que las cosas se mantuvieran igual y rigieran las disposiciones vigentes antes de la reforma. Como sabemos, la reforma electoral no procedió, fue invalidada.

A manera de conclusión

En la revisión que se realiza del Caso Misantla, sobre la redistribución federal que llevó a cabo el entonces Instituto Federal Electoral, se advierte que para los inexpertos en temas jurídicos o electorales pueden resultar confusos los casos en los que se debe interponer una controversia constitucional; por ello resulta fundamental que la ciudadanía conozca de aquellos asuntos que sí son procedentes y de los que no, como referentes para la interposición de los medios de control y de impugnación que correspondan.

También es evidente que la Corte no logró ir más allá de lo que establece la Constitución y, en ambas determinaciones, se pronunció en el sentido de que no era posible —a través de la controversia constitucional— atender el asunto, en particular porque no es el medio idóneo para resolver actos en materia electoral, y por tanto procedió al desechamiento.

Es importante señalar que no existe una vía para atacar cuestiones competenciales en materia electoral, aunque recientemente “la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación determinó que las controversias constitucionales que se presenten en contra de resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puedan ser admitidas a trámite”. En el proyecto que se presentó

y aprobó por mayoría de votos, “se destacó que, si bien por regla general las sentencias del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables en término del artículo 99 constitucional, ello no implica que las controversias promovidas en su contra sean improcedentes”, es decir, conforme al razonamiento del juzgador, “el objetivo de dar entrada a este tipo de asuntos, consiste en analizar que hayan sido resueltas dentro del marco de competencias de dicho órgano y que no se trate de cuestiones que correspondan a otros poderes del Estado”.⁷

A la luz de lo dinámico del derecho electoral y los problemas que se presentan en esta materia, es interesante plantear si es posible que en algún momento los constituyentes pudieran ampliar el uso de la controversia constitucional en cuestiones electorales, con la intención de solucionar los conflictos que se presentan, que son diversos, inesperados e inéditos, y tienen relación con los intereses que se juegan por la disputa del poder político. Me parece que podría explorarse la posibilidad, sin embargo, es tema de otro análisis.

7 “Este criterio fue tomado en el contexto de una controversia constitucional presentada por la Cámara de Diputados, que señala que el Tribunal Electoral excedió sus facultades al inmiscuirse en cuestiones parlamentarias y ordenarle modificar la integración de la Comisión Permanente en junio del año pasado”. Ver: Redacción, “Sentencias del TEPJF podrán ser impugnadas, determina Segunda Sala de la SCJN”, *El Economista*, 5 de julio de 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/amp/politica/SCJN-abre-la-puerta-para-impugnar-sentencias-del-TEPJF-20230705-0080.html> (fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

Fuentes consultadas

- Instituto Nacional Electoral, “Presenta INE segunda controversia constitucional en contra de la reforma electoral”, Central Electoral, 9 de marzo de 2023, disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2023/03/09/presenta-ine-segunda-controversia-constitucional-en-contra-de-la-reforma-electoral/> (fecha de consulta: 25 de julio de 2023).
- Redacción, “Sentencias del TEPJF podrán ser impugnadas, determina Segunda Sala de la SCJN”, *El Economista*, 5 de julio de 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/amp/politica/SCJN-abre-la-puerta-para-impugnar-sentencias-del-TEPJF-20230705-0080.html> (fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).
- Ruiz Saldaña, José Roberto y Pablo Alfonso Cervantes González, “Redistribución federal en México. Una revisión de sentencias en preparación de la siguiente”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 26, México, 2020, disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//08_Redistribución%20federal%20en%20México_Ruiz%20C%20Cervantes.pdf (fecha de consulta: 15 julio de 2023).

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], *Diario Oficial de la Federación*, 17 de marzo de 2025, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2021, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRFlyII_Art105.pdf

Sentencias, tesis y acuerdos

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, identificado como Acuerdo CG28/2005, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/>

handle/123456789/86414/110205ap2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (fecha de consulta: 1 de julio de 2023).

Resolución recaída al Recurso de reclamación 154/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 28/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Juan Díaz Romero, del 17 de junio de 2005, disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=73985> (fecha de consulta: 30 de junio de 2023).

Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 28/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Genaro David Góngora Pimentel, del 25 de abril de 2005.

Tesis [J]: P./J. 25/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, registro digital 194155, de rubro “Acción de inconstitucionalidad. Materia electoral para los efectos del procedimiento relativo”, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/194155>

Tesis [J]: P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, registro digital 170703, de rubro “Materia electoral. Definición de ésta para efectos de la procedencia de la controversia constitucional”, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170703>

11

2007

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2007

Una discusión sobre la pertinencia de asuntos invocados en la postura disidente
José Roberto Ruiz Saldaña

A manera de introducción

El 12 de junio de 2007, mediante acuerdo del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se conoció y resolvió el Recurso de reclamación 58/2007-PL, derivado de la Controversia constitucional 11/2007, en el cual la Cámara de Diputados fue la parte recurrente.¹

Dicho recurso de reclamación obedeció a que se había admitido la demanda promovida por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), no obstante que el artículo 105 constitucional no preveía a éste como sujeto legitimado para acudir a ese juicio de control constitucional.²

1 El ministro ponente fue Genaro David Góngora Pimentel. El ministro encargado del engrose fue José Fernando Franco González Salas. El ministro José de Jesús Gudiño Pelayo solicitó que el proyecto de resolución, dada la importancia de la materia del recurso, se remitiera al Tribunal Pleno.

2 El IFE había controvertido de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y del Ejecutivo federal una cuestión competencial, concretamente, demandó la invalidez del artículo 15, cuarto párrafo, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2006, al considerar que se invadía su esfera competencial en materia de ministraciones a los partidos políticos.

Así, la cuestión a decidir en tal recurso sobre si se reconocía o no legitimación activa al IFE no era menor pues, como lo reconoció el mismo acuerdo, habría de realizarse una interpretación directa de la fracción I del artículo 105 constitucional, determinación que tendría “impacto en la dilucidación de si los órganos constitucionales autónomos de la Federación” contaban con legitimación para promover la controversia constitucional.

A manera de contexto, es necesario precisar que fue hasta la reforma al artículo 105, fracción I, constitucional —publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013—³ cuando se dispuso que las controversias constitucionales procederían entre dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo federal o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; es decir, fue hasta esa modificación a la Carta Magna que el IFE tuvo legitimación para interponer controversias constitucionales.

En el presente artículo me propongo: a) dar cuenta, lo más detalladamente posible, de las razones de la mayoría de los ministros en la Controversia constitucional 11/2007; b) ofrecer, también con pretensión de detalle, las razones ofrecidas por la postura minoritaria en su voto particular; c) compartir la revisión a tres asuntos invocados por los

3 La aludida reforma era una necesidad que el foro consideraba indispensable. Por ejemplo, Marisonia Vázquez Mata, “Ampliación de la hipótesis de procedencia y de legitimación para interponer controversias constitucionales”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 6, 2010, p. 358 y ss., señalaba que era “necesario que por vía de interpretación judicial o, mejor aún, por reforma constitucional, se reconozca legitimación a los órganos constitucionales autónomos federales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tengan carácter originario, para que interpongan controversias constitucionales contra otros órganos o poderes por invasión a sus esferas competenciales”. Por su parte, Luis Salgado y Pedro Salazar, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en José María Serna (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*, México, UNAM-III, 2009, p. 604, veían necesario ampliar la legitimación vía normativa, por lo que, en el trabajo citado, ellos mismos hicieron una propuesta académica de reforma constitucional. En el mismo sentido escribió en su momento Daniel Vizcaya Priego, “Las controversias constitucionales en México. Una propuesta”, en Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 763-766.

sostenedores de dicha postura minoritaria que, supuestamente, eran precedentes; y, finalmente, como es costumbre, las conclusiones correspondientes.

1. Análisis del asunto

1.1. Origen del problema jurídico: la demanda de la Controversia constitucional 11/2007

En el presupuesto de egresos de 2007 se había ordenado (en su artículo 15, párrafo cuarto) al IFE que realizara medidas de reducción a su presupuesto, pero sin disminuir los recursos públicos otorgados a los partidos políticos por concepto de sus prerrogativas constitucionales,⁴ lo que, en concepto de la autoridad electoral, implicaba una vulneración a su esfera competencial, en tanto se afectaba su autonomía presupuestal “y le arrebatava su facultad exclusiva de tomar decisiones sobre los recursos públicos que sostienen a los partidos políticos, reconocida en la Constitución y la legislación electoral”.⁵

Sobre ese tema, el entonces presidente del IFE consideró que dejar en manos de los partidos —a través del Congreso— “la asignación de sus prerrogativas equivaldría, de hecho, a permitir que éstos se autorregulen”.⁶

En la misma demanda que presentó el IFE, reconoció que la normatividad no le otorgaba legitimación procesal activa para acudir a la jurisdicción constitucional vía controversias constitucionales, sin embargo, consideró que debía admitirse porque los criterios de la SCJN le daban sustento.

4 Marisonia Vázquez Mata, *op. cit.*, p. 351.

5 Jorge Luis Hernández Altamirano, *Organismos autónomos y separación de poderes: nuevos desafíos a la SCJN*, tesis para obtener el grado de maestro en Ciencia Política, México, El Colegio de México, 2018, p. 98.

6 Instituto Nacional Electoral, *Aprueba IFE presentar controversia constitucional en defensa de su autonomía*, 31 de enero de 2007, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2007/01/c186b437e4670110VgnVCM1000002c01000aRCRD.html> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).

El ministro instructor, José de Jesús Gudiño Pelayo, admitió la demanda al no encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, precisando que “el catálogo de sujetos legitimados para presentar controversias constitucionales no deb[ía] entenderse de manera limitativa” y, en ese sentido, identificó al IFE como un órgano originario del Estado,⁷ cuya existencia y atribuciones se hallaban plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En contra de esa admisión, la Cámara de Diputados presentó el Recurso de reclamación 58/2007-PL, al que ya he hecho mención, con el argumento general de que la demanda debía desecharse al carecer el IFE de legitimación procesal activa y de que los precedentes de la SCJN, en los que se intentaba fundar la pretendida legitimación, no eran aplicables al caso concreto, poniendo énfasis en que mediante la reforma de 2006 se había otorgado legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para interponer acciones de inconstitucionalidad, mas no controversias constitucionales; lo que evidenciaba la intención del Constituyente de cerrarle las puertas a los organismos constitucionales autónomos en esta vía. Sin embargo, dado que previamente la Segunda Sala había discutido el Recurso de reclamación 20/2007-PL, en el que —con base en un proyecto del ministro Salvador Aguirre Anguiano— se determinaría desechar una controversia constitucional presentada por la CNDH, en el caso analizado (es decir, el Recurso de reclamación 58/2007-PL) el ministro instructor Genaro Góngora Pimentel decidió que era necesario que el pleno se pronunciara de una vez por todas⁸ respecto a si los órganos autónomos eran o no entes legitimados para acudir a las controversias constitucionales.

7 Jorge Luis Hernández Altamirano, *op. cit.*, p. 99.

8 *Ibid.*, p. 110.

1.2. Recurso de reclamación 58/2007-PL

La SCJN advirtió que era posible agrupar los agravios de la parte recurrente en tres temas, a saber: i) la legitimación del IFE para promover controversias constitucionales; ii) la vía correcta para combatir el acto impugnado: controversia constitucional o juicio de amparo; y iii) si en el caso específico se había planteado un conflicto virtual de competencias; y anunció que en ese mismo orden procedería a su estudio.

1.2.1. La legitimación del IFE para promover controversias constitucionales

La SCJN partió del reconocimiento de que la parte recurrente había argumentado que, de la simple lectura de la fracción I del artículo 105 constitucional, se advertía que el IFE carecía de legitimación activa para promover controversias constitucionales.

El Tribunal constitucional emprendió así una revisión de la exposición de motivos para la reforma de 1994 a tal disposición y advirtió que siempre se había hecho referencia a un número cerrado y limitado de actores, asimismo, que en ninguna otra parte de los procesos legislativos de dicha reforma se había hecho alguna alusión que hiciera pensar que en la mente original del Constituyente permanente estuviera el ánimo de ampliar los supuestos que ahí se establecieron para quienes se encontrarían legitimados a ejercer ese medio de control constitucional.

Posteriormente, la SCJN evidenció el contenido de la tesis de rubro “Controversia constitucional. La tutela jurídica de esta acción es la protección del ámbito de atribuciones que la Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado”,⁹ la cual invocaba como orientadora y señalaba como aplicable que en ésta se concluía que la legitimación activa en las controversias constitucionales siempre se vinculaba a

9 Tesis P. LXXII/98, Novena Época, pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789.

que se tratara de un *órgano originario del Estado*; es decir, aquellos que derivaban del federalismo y del principio de división de poderes, y no a cualquier órgano, poder o entidad, por el simple hecho de que estuvieran enunciados en la Constitución.

A continuación, la SCJN consideró que la interpretación de la norma fundamental que hiciera debía ser de manera sumamente cuidadosa, autolimitándose, y hacerlo en total respeto¹⁰ a sus disposiciones, máxime cuando se tratara de aquellas que le confirieran competencia para conocer sobre un asunto.

En cuanto a los precedentes —promovidos por las entonces delegaciones políticas del Distrito Federal y por el Tribunal Electoral del Distrito Federal— en los cuales ciertamente la Corte había reconocido que el artículo 105, fracción I, constitucional no contiene un listado limitativo, sino enunciativo de poderes, entes u órganos legitimados para interponer controversias constitucionales, la SCJN señaló que ello necesariamente debía verse dentro del sistema federal y del principio de división de poderes. Tal disposición constitucional, aunque se considerara de carácter enunciativo, forzosamente se vinculaba a los órdenes jurídicos y al artículo 49 constitucional.

La SCJN también se desmarcó de tales precedentes: en el asunto del Tribunal Electoral del Distrito Federal no se había hecho una interpretación constitucional del artículo 105, fracción I, de la CPEUM, sino que su legitimación —se consideró— derivaba de que era un órgano del Distrito Federal, conforme al artículo 122 constitucional.

Respecto a las entonces delegaciones políticas del Distrito Federal, tampoco se había hecho una interpretación extensiva para introducirlas dentro de los órganos legitimados, sino que su legitimación —se precisó— provenía de que constitucional y legalmente eran órganos integrantes del Distrito Federal.

10 Para algunos autores, ese “respeto” a las disposiciones de la Constitución se traducía, más bien, en una lectura letrista y restrictiva. Véase, por ejemplo, Marisonía Vázquez Mata, *op. cit.*, p. 339 y ss.

En el caso concreto, el IFE había promovido la controversia constitucional pero no se ubicaba en alguno de los poderes del Estado, se le delimitaba su ámbito competencial y no era un órgano originario del Estado (éstos son, recordaba la SCJN, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes). De hecho, cuando se reformó el artículo 105 constitucional, en 1994, ya existían los órganos constitucionales autónomos —el IFE, desde 1990, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de 1992, y el Banco de México al año siguiente—, es decir, esos órganos autónomos ya eran del conocimiento del Constituyente permanente cuando se reformó el artículo 105 constitucional y no se les incluyó. Fue en la reforma de 2006 que se otorgó facultad a la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad, pero no para conferirle legitimación activa a ese o a distinto órgano constitucional autónomo en materia de controversia constitucional. La SCJN argüía, en ese sentido, que de ninguna manera podría considerarse que existiera un vacío constitucional que ameritara colmar alguna omisión que la Constitución hubiera dejado. Además, el diseño incluía el establecimiento de estancos exclusivos y excluyentes entre la legitimación procesal para promover controversias constitucionales y la legitimación procesal para interponer acciones de inconstitucionalidad, generándose un equilibrio del diseño de ese tipo de medios de control constitucional.¹¹

Al haber sido fundado y suficiente el argumento analizado para revocar el auto admisorio recurrido, resultaba innecesario el estudio de los agravios restantes. En consecuencia, la SCJN procedió también a desechar la demanda de Controversia constitucional 11/2007 presentada por el IFE.

11 La SCJN fue muy clara al establecer, a estas alturas, su criterio: “Compete de manera exclusiva al Poder Revisor de la Constitución establecer los órganos o poderes legitimados para interponer controversias o acciones de inconstitucionalidad en el artículo 105 constitucional”.

1.2.2. Las consideraciones de la minoría

La decisión recién compartida fue aprobada por una mayoría de seis votos, de la ministra Margarita Luna Ramos y de los ministros Salvador Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Valls Hernández y el ministro presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia.

El ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto particular, al cual se adhirieron la ministra Olga Sánchez Cordero y los ministros Genaro Góngora Pimentel, José de Jesús Guidño Pelayo y Juan N. Silva Meza.

Las razones del voto particular —redactado en primera persona del singular— fueron, en principio, que la SCJN había evolucionado en el criterio para determinar qué constituye la materia de las controversias constitucionales, lo que se podía agrupar en cuatro bloques de evolución: a) en ese juicio constitucional sólo pueden plantearse problemas de invasión de esferas;¹² b) en las controversias constitucionales sólo se conocen violaciones a la Carta Magna, careciendo la SCJN de competencia para conocer acerca de planteamientos contra actos a los que sólo se les atribuyan violaciones a las constituciones de los estados o a leyes locales, cuyo medio corresponde establecer al Constituyente local o a las legislaturas de los estados;¹³ c) también es materia de controversia constitucional el estudio de violaciones

12 La ministra y los ministros disidentes mencionaban, como ejemplo de ese criterio, la tesis [J]: P./J. 77/98, que, si bien su parte medular se refiere a otro tema, tenía el criterio apuntado, de rubro “Controversias constitucionales. No es la vía idónea para impugnar actos derivados de resoluciones dictadas en un procedimiento de ejecución de sentencias de amparo”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 824. Así como la tesis [A]: P. LXXII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789, registro digital 195025, de rubro “Controversia constitucional. La tutela jurídica de esta acción es la protección del ámbito de atribuciones que la Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado”.

13 La postura disidente sostenía que ese criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia [J]: P./J. 30/2000, cuyo rubro es “Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus municipios. A la Suprema Corte sólo compete conocer acerca de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 812.

indirectas a la Constitución, aunque con la limitante de que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley;¹⁴ y d) el criterio, entonces reconocido mayoritariamente por la SCJN, consistente en que en la controversia constitucional pueden examinarse todo tipo de violaciones a la CPEUM, dado que la finalidad esencial es la salvaguarda de la supremacía constitucional, incluyendo de manera relevante el bienestar de la propia persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder.¹⁵

De este modo, la y los ministros del voto particular fijaban una conclusión o criterio en los términos siguientes:

[...] de la evolución de los criterios que ha sostenido la Corte sobre la materia de las controversias constitucionales, válidamente se ha señalado que el objeto de tutela de este medio de control constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional, el federalismo y el principio de división de poderes, lo que se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, como una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática, pero siempre

14 La ministra y los ministros del voto particular mencionaban que ilustraba ese criterio la tesis de jurisprudencia [J]: P./J. 23/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, abril de 1997, p. 134, registro digital 198912, de rubro “Controversia constitucional. Es procedente el concepto de invalidez por violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados”.

15 Había tesis de jurisprudencia —sostenían los ministros de la minoría— correspondiente, a saber, la [J]: P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999, p. 703, de rubro “Controversia constitucional. El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución federal” y [J]: P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999, p. 708, de rubro “Controversia constitucional. La finalidad del control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder”.

partiendo del carácter que como poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios.

Y si se trataba de invocar la exposición de motivos de la reforma de 1994, el voto particular también acudía a ésta para señalar que en el texto de la reforma se destacaba el mandato a la SCJN de “asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra”, el reconocimiento de que los “supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando”, la propuesta de modificar el artículo “a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo”, que todos “los niveles de gobierno serán beneficiados en estas reformas”, así como que la SCJN se constituía desde entonces como “un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución”.

Así —continuaba el voto particular—, la intención del poder reformador al modificar la fracción I del artículo 105 constitucional, no había sido la de agotar un modelo o establecer una situación *numerus clausus* en cuanto a los órganos legitimados para promover una controversia constitucional.

En un segundo apartado, el voto particular ofreció consideraciones en torno a la interpretación de la SCJN y precedentes, las cuales, por su redacción, se advierte que son exclusivas del ministro Cossío Díaz. Sostiene que la SCJN, en el cumplimiento de sus funciones, ha utilizado diversos métodos de interpretación, llegando al extremo de realizar un “cruce” de los mismos, a lo cual se ha opuesto, como quedó evidenciado en su voto concurrente en la Controversia constitucional 109/2004. A juicio del ministro Cossío Díaz, la Corte debía utilizar el método más conveniente y que más favoreciera a la resolución del caso concreto; asimismo, consideraba que la mayor parte de los métodos utilizados por la Corte para interpretar la Constitución estaban encaminados a no atender a la literalidad, por el contrario, se intentó entender cuál era la *ratio* de los elementos jurídicos

que tenía frente a sí y darle cauce y sentido extensivo, como bien podía ser ejemplo la Controversia constitucional 31/97.

El ministro Cossío Díaz argumentaba que, en muchos casos, la SCJN —a partir de interpretaciones extensivas— había generado conceptos que no derivaban del propio enunciado de la Constitución, sino que a partir de una interpretación sistemática se consideraba que están dentro del texto constitucional, por decir, reserva de ley, *in dubio pro reo*, impuestos directos e indirectos, tribunal constitucional, proporcionalidad de la pena, derecho a la privacidad, presunción de inocencia, derecho a la intimidad, entre otros. Refería 10 precedentes en los cuales era claro que la SCJN, de manera constante, había interpretado el artículo 105, fracción I, de la Constitución en un sentido amplio o extenso,¹⁶ y no de modo literal o limitativo que establezca un listado taxativo de los supuestos que pueden dar lugar a plantear esa vía, sino en armonía con las normas que establecen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos, a tal grado que existe la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2007 de rubro “Controversia constitucional. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los entes, poderes u órganos legitimados para promoverla, no es limitativo”.¹⁷

Por ello, remataba el ministro Cossío Díaz, no le parecía “congruente ni coherente la resolución mayoritaria” al recurso de reclamación.

16 Se trata de los ejemplos de “legitimación en controversias constitucionales” siguientes: 1. Amparo en revisión 4521/90. 2. Controversia constitucional 1/93. 3. Controversia constitucional 3/93. 4. Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la Controversia constitucional 51/96. 5. Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la Controversia constitucional 14/97. 6. Controversia constitucional 26/99. 7. Controversia constitucional 5/2001. 8. Controversia constitucional 1/2001. 9. Controversias constitucionales 20/2002 y 37/2000, así como las controversias constitucionales 27/2001, 28/2001 y 29/2002. 10. Controversia constitucional 31/2006.

17 Tesis [J]: P./J. 21/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1101, registro digital 170808, la cual derivó de la Controversia constitucional 31/2006.

Por último, un tercer apartado del voto particular se dedicaba al caso concreto y a la trascendencia de éste. En esencia, se sostuvo que se debió acudir al método de interpretación sistemático de la norma fundamental —pues ésta no es un conjunto de normas aisladas, sino un cuerpo o estructura normativa que debe ser interpretada de modo integral y coherente—,¹⁸ en relación con un análisis del procedimiento de reforma al artículo 105 constitucional de 1994. Al respecto, se reiteraba que de la exposición de motivos se advertía una clara apertura hacia la incorporación de nuevos supuestos, una intención de establecer un mecanismo de racionalización de los conflictos que se presentaban en los ámbitos del federalismo y de la división de poderes, ya que el mecanismo de resolución tradicional había sido claramente superado por la realidad cotidiana. La interpretación extensiva de la fracción I del artículo 105 constitucional, en lo referente al tema de entes legitimados para promover una controversia constitucional, así, era coherente con los principios que informa el sistema constitucional que nos rige: el principio de pesos y contrapesos entre las distintas funciones del Estado, el principio del federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional; todos ellos entendidos en un contexto dinámico y evolutivo vinculado con las situaciones sociales y políticas por las que atraviesa el país; en tal sentido, una interpretación extensiva como la propuesta no sólo hubiera beneficiado al IFE, sino también a todos los órganos constitucionales autónomos, fortaleciendo el sistema de control constitucional mexicano.

Así pues, si no existe un mecanismo procesal de carácter constitucional que les permita impugnar los actos y las normas que estimen incompatibles con la Constitución por violentar su esfera de funciones, quedan en estado de indefensión ante actos o normas inconstitucionales que les afecten.¹⁹

18 Lo anterior se reconoce parcialmente —se apuntaba— en la tesis [J]:XXXIX/90, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. V, enero-junio de 1990, p. 17, registro digital 170 205882808 de rubro “Constitución, todas sus normas tienen la misma jerarquía y ninguna de ellas puede declararse inconstitucional”.

19 Miguel Carbonell, “La indefensión del IFE”, *Nexos*, núm. 356, 2007, al referirse a ese estado de indefensión, pone el siguiente ejemplo hipotético:

Entonces, la legitimación del IFE debía entenderse como derivada directamente de la finalidad constitucional tanto del medio de control (artículo 105, fracción I, CPEUM) como de la finalidad de la autonomía funcional constitucional de este órgano autónomo (artículo 41, CPEUM).

1.2.3. Comentarios al acuerdo por el que se resolvió el recurso y al voto particular

A. En principio, considero relevante evidenciar que la Controversia constitucional 20/2002, promovida por el jefe delegacional de la demarcación territorial de Benito Juárez, Distrito Federal²⁰ —invocada por el IFE y por el voto particular como muestra de que la legitimación se había ampliado en las controversias constitucionales—, efectivamente constituía un precedente en que se analizó el artículo 105 constitucional, sin embargo, me parece, propiamente fue un asunto distinto. En efecto, en la demanda de controversia constitucional promovida por la demarcación territorial Benito Juárez del entonces Distrito Federal, por un conflicto entre ésta y la jefatura de Gobierno,²¹ el análisis versó sobre el inciso k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, es decir, el supuesto en que dos órganos de gobierno del Distrito Federal controvierten sobre la constitucionalidad

“Supongamos que el día de mañana el Congreso de la Unión legisla para que ya no sea el IFE quien determine los distritos electorales federales, sino que lo haga la Secretaría de Gobernación, contrariando el mandato del artículo 41 fracción III de la Constitución que dice que será precisamente el IFE el órgano competente para realizar dicha determinación. ¿Qué podría hacer el IFE para defender su competencial constitucional? Nada, según el criterio de la Corte”.

20 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 20/2002, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Humberto Román Palacios, 26 de agosto de 2002.

21 Se demandaba la invalidez del artículo 7, fracción I, penúltimo párrafo, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que hacía a la adscripción de los órganos político-administrativos a la Secretaría de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal, publicado el 28 de diciembre de 2000, en la *Gaceta Oficial* de esa entidad, así como la resolución administrativa del 18 de diciembre de 2001, dictada por el secretario de Gobierno del Distrito Federal. El jefe de Gobierno argumentó, en esencia, que era el superior jerárquico del titular de la demarcación territorial, quien sostenía lo contrario.

de sus actos o disposiciones generales. Sin embargo, la cuestión, en todo caso, se refería a qué se entendía por “órganos de gobierno del Distrito Federal”; en cambio, en el asunto revisado del IFE, de lo que se trataba —o no— era de incorporar por completo todo un ente —como una nueva categoría— en el elenco de sujetos legitimados.

De esta forma, la SCJN escudriñó sobre el sentido de “órganos” de gobierno en ese contexto. Así, advirtió en principio, en la exposición de motivos de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, que si el texto de la Constitución había acudido a la expresión “órganos de gobierno” era por la circunstancia de que esa entidad era de naturaleza distinta a los estados de la República, teniendo características propias que la hacían totalmente especial.

Mientras que en la exposición de motivos de la reforma del 31 de diciembre de 1994, ciertamente la intención fue ampliar las facultades de ese alto tribunal para conocer acerca de las controversias constitucionales, atendiendo a la complejidad que tenía la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre esos niveles de gobierno.

A partir de la reforma efectuada en 1993 al artículo 122 constitucional, la SCJN advertía que eran autoridades locales la Asamblea de Representantes, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; en la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 al mismo artículo se mantenían como autoridades locales la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, y en la disposición relativa al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respecto a la organización de la administración pública local, se establecían como “órganos político-administrativos” a las demarcaciones territoriales.²² Sin embargo,

22 La SCJN también revisaba normas legales —el Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal— y observaba que con base en éstas la administración pública del Distrito Federal estaba integrada por órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, siendo que los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales formaban parte de la administración pública desconcentrada, es decir, se estaba ante una estructura orgánica también *sui generis*, derivada de la naturaleza

para la Corte, lo relevante era que constitucionalmente estaba prevista la elección de los titulares de las delegaciones políticas, de lo que se desprendía que —en el caso de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales— se trataba de órganos originarios dado que estaba prevista su existencia en la Constitución, e integraban la organización política y administrativa del Distrito Federal con autonomía de gestión, por tanto, la relación jerárquica existente entre tales órganos y el Poder Ejecutivo local no era de una total subordinación, a diferencia de la administración pública centralizada. Es más, proseguía la SCJN, dichos órganos político-administrativos constituían de hecho un nivel de gobierno ya que contaban con patrimonio propio y tenían delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley, por mandato constitucional. Por todo lo anterior, era inconcuso que aquéllos sí eran “órganos de gobierno” del Distrito Federal, tratándose de las controversias constitucionales.

Ahora bien, lo anterior no significa que sea pacífica la interpretación sistemática —en relación con la exposición de motivos— que propuso el ministro Cossío Díaz en su voto particular —al cual se sumaron la y los ministros mencionados—. A mi consideración, la construcción judicial propuesta a favor de la legitimación para promover controversias constitucionales no supera el hecho contundente de que el Constituyente permanente no había incluido al IFE como sujeto legitimado; además, la exposición de motivos de 1994, cuando refiere a los altos valores constitucionales que se perseguiría proteger con ese medio de control, incluso el reconocimiento de que estábamos ante una realidad social y política más dinámica, es claro que tenía como horizonte sólo al conjunto de sujetos a los cuales se les

jurídico-política especial del entonces Distrito Federal. Asimismo, de ambos ordenamientos se confería a los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial una autonomía funcional, de gestión, en acciones de gobierno; el ejercicio de su presupuesto, teniendo solamente que informar de ello al jefe de Gobierno, para efectos de la cuenta pública; y competencia en sus respectivas jurisdicciones en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

reconocía la legitimación. Así pues, el voto particular, si bien persuasivo, no da cuenta —o por lo menos indirectamente refiere— de que los 10 precedentes invocados en los cuales se habría ampliado la legitimación se hubieran dado con integraciones distintas de la SCJN, lo cual no es menor. Tras la lectura del voto particular, no puede evitarse la sensación —ciertamente subjetiva— de que se quería que el IFE tuviera legitimación para promover controversias constitucionales, pero existían pocos elementos jurídicos para derivarla.

Tampoco significa que la Controversia constitucional 20/2002 por sí misma sea pacífica, pues en vez de circunscribirse a dilucidar el concepto de “órganos de gobierno” (y quizá constituya un descuido de las implicaciones), se sostenía que reiteraba el criterio (categórico) de que:

tratándose de controversias constitucionales, el artículo 105, fracción I, no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo, ni que (establece) un listado taxativo de los supuestos que pueden dar lugar a plantear una controversia constitucional, sino que debe interpretarse en armonía con las normas que establecen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad que no queden marginados otros supuestos que pueden dar lugar a la acción de controversia constitucional.

B. La Controversia constitucional 31/2006²³ fue promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal por un conflicto con la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno.²⁴ La

23 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 31/2006, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 7 de noviembre de 2006.

24 Se demandaba la invalidez de los artículos 3, 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, publicado en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal número 155-TER del 30 de diciembre de 2005. En esencia, en tales disposiciones se autorizaba al jefe de Gobierno: a) interpretar las disposiciones del presupuesto y establecer medidas para su correcta aplicación; b) en caso de que se presentara una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, efectuar los ajustes que correspondieran a los presupuestos autorizados de los órganos autónomos, sin establecer

sentencia inicia con una reseña histórica de la evolución de este medio de control constitucional desde 1824²⁵ y concluye que la finalidad perseguida por el Constituyente originario y después por el órgano reformador de la Constitución no sólo era dar una respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon, sino también establecer un instrumento procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos correspondientes —por virtud de un acto que estimen incompatible con la Carta Magna— pueda impugnarlo; de tal manera que la controversia constitucional busca dar respuesta jurídica a los conflictos constitucionales que llegan a surgir entre diversos entes públicos.

En el caso concreto, la sentencia también se centró en el análisis del inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional en los mismos términos de la Controversia constitucional 20/2002.

Adicionalmente, en la sentencia bajo revisión, se retomaron consideraciones de la Acción de inconstitucionalidad 37/2005 —sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal— y se fijó otra premisa para ir construyendo el sentido de la resolución, a saber, que, al encontrarse el fundamento de dicho Estatuto de Gobierno en el artículo 122 de la Constitución federal, el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez del Estatuto, y de igual modo el respeto a lo dispuesto por éste es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

procedimiento previo alguno ni requisitos o condiciones conforme a las cuales pudiera realizarse; y, c) límite al Tribunal Electoral para que autorizara bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

25 Se detectaban las etapas siguientes: Primera: se concibió sólo para resolver las controversias que se presentaran entre un Estado y otro. Segunda: contempló, además de las mencionadas, las que pudieran suscitarse entre los poderes de un mismo estado, así como entre la Federación y uno o más estados. Tercera: a las anteriores hipótesis se sumaron los supuestos relativos a aquellas que se pudieran suscitar entre dos o más estados y el Distrito Federal, y entre órgano de gobierno del Distrito Federal. Cuarta (entonces vigente): el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, amplía los supuestos mencionados para incluir a los municipios, el Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus cámaras y, en su caso, a la Comisión Permanente.

Asimismo, tras un análisis de normas legales, se advirtió que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano que tanto constitucional como estatutariamente cuenta con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es decir, tiene la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos. Como expresión de esa autonomía, y con la finalidad de que pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, también cuenta con autonomía presupuestaria.

Igualmente, la sentencia ofreció una serie de consideraciones sobre los órganos constitucionales autónomos contenidas en la Controversia constitucional 32/2005, conforme a todo lo cual en la sentencia se concluyó que el Tribunal Electoral del Distrito Federal sí es un órgano originario del Estado, dado que su existencia está prevista en la propia CPEUM, goza constitucional y legalmente de autonomía jurisdiccional y presupuestaria, y su marco de atribuciones está delimitado, por mandato constitucional, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por tanto, el Tribunal Electoral cuenta con el carácter de órgano de gobierno del Distrito Federal a que se refiere el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y por ende tiene legitimación para promover la controversia constitucional.

Como puede observarse, aunque por caminos distintos, en cuanto a que se trataba de otro órgano de gobierno del Distrito Federal, la SCJN llegó a la misma conclusión que en la Controversia constitucional 20/2002. Desde mi punto de vista, igualmente sostengo que ésta no constituye un precedente que pudiera soportar la decisión de la ampliación de la legitimación a un ente (crear una nueva categoría), pues de lo que se trató fue de dilucidar si el Tribunal Electoral del Distrito Federal entraba en una categoría que ya existía en el artículo 105, es decir, la de órgano del Distrito Federal. En pro de ser claros en este punto, cabe hacer hincapié en que en el precedente aquí reseñado, la SCJN había concluido que el Tribunal Electoral del Distrito Federal tenía legitimación no porque fuera un órgano constitucional autónomo (hipótesis no contemplada en el artículo 105 de la Carta Magna), sino

porque era un órgano del Distrito Federal (hipótesis si contemplada en el artículo 105 de la CPEUM),²⁶ de ahí que, con base en este precedente, la simple autonomía del IFE era insuficiente para reconocerle legitimación.

También afirmo que, una vez que se concluyó que el Tribunal Electoral del Distrito Federal estaba legitimado en la controversia constitucional, era innecesario —o por lo menos se tendría que haber cuidado el fraseo— sostener que la fracción I del artículo 105 constitucional es meramente enunciativa, de tal manera que su aplicación no debe realizarse en forma estrictamente literal, sino que deben favorecerse hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en el texto de ese numeral, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional.

C. Ahora me referiré a la Controversia constitucional 1/2001,²⁷ interpuesta por el gobernador y el secretario general de Gobierno del Estado de Durango en contra de la Comisión Federal de Competencia²⁸ debido a que esa entidad federativa había impuesto restricciones al comercio interestatal,

26 Marisonia Vázquez Mata, *op. cit.*, p. 353, ofrece la siguiente explicación: “En las resoluciones a los recursos de revisión dictadas por la Segunda Sala y por el Tribunal Pleno sustancialmente se concluyó que el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal no era asimilable a los de la CNDH o del IFE, porque la legitimación activa de aquél no radica únicamente en el hecho de que se trate de un órgano autónomo del Estado, sino en que el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional prevé las controversias entre diversos órganos de gobierno del Distrito Federal, lo que permite cierta flexibilidad interpretativa en la que encuadra el Órgano Jurisdiccional aludido, en su carácter de órgano originario del Estado previsto en la disposición constitucional; mientras que en los casos de la CNDH y del IFE, aunque se trata de órganos autónomos previstos en la Constitución federal, no hay ninguna hipótesis en la fracción I del artículo 105 constitucional que les otorgue legitimación para interponer controversias constitucionales, ya que todos los casos de autoridades federales están previstos de forma explícita y exclusiva”.

27 Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 1/2001, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Genaro David Góngora Pimentel, 6 de enero de 2004.

28 Es preciso mencionar que el ministro instructor, dado que la parte actora hizo planteamientos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, ordenó llamar a juicio como autoridad demandada al Congreso de la Unión a través de las cámaras de Diputados y de Senadores y al Presidente de la República.

para aplicar medidas zoonosanitarias, lo que implicaba el establecimiento de barreras al libre tránsito de mercancías, según dicha Comisión.

Este asunto, en mi opinión, tampoco constituye un precedente aplicable para argumentar o sostener que la SCJN estaba justificada a ampliar la categoría de los entes legitimados para interponer controversias constitucionales, sino que en la Controversia constitucional 1/2001 únicamente se dilucidó qué comprendía “Federación” y “estado” en el inciso a) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

En efecto, con respecto a este último, y toda vez que en las causales de improcedencia se cuestionó que el gobernador y el secretario general de Gobierno fueran sujetos legitimados para interponer el medio de control constitucional en nombre del Estado, la SCJN sostuvo que no existía disposición alguna en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango que otorgara esa representación a un ente, poder u órgano en específico; por tanto, para dilucidar la cuestión, ese alto tribunal estimaba que primeramente debía atenderse a que, si la norma o el acto controvertido afectaba al poder público —ya fuera de la Federación o del estado—, la defensa política y jurídica debía recaer forzosamente en quienes constitucionalmente ejercen ese poder público y político.

Entonces, si la CPEUM en los artículos 49 y 116, primer párrafo, establece que el poder público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial —división de poderes que se retomaba en el artículo 28 de la Constitución de Durango—, en consecuencia, cualquiera de esos tres poderes se encontraba legitimado para ejercer la controversia constitucional en defensa de los intereses de la Federación o del estado al que pertenecieran.

La Corte abundaba en el sentido de que, de exigir que la CPEUM o una ley ordinaria otorgara expresamente a un determinado poder u órgano la representación necesaria para promover controversias constitucionales, podría llegarse al extremo de supeditar la defensa de uno de los poderes de un estado a otro, con la implicación política que esto acarrearía en la división de poderes establecida en el artículo

116 constitucional, lo cual no iría acorde con el sistema procesal implantado en el artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria. Sin dejar de mencionar que la presunción de la legitimación a que se refiere el primer párrafo del artículo 11 de dicha Ley Reglamentaria es aplicable únicamente en cuanto a qué funcionario puede representar legalmente al poder público que es parte en la controversia constitucional, más no respecto al ente, poder u órgano que deba comparecer a juicio.

Por tanto, el Poder Ejecutivo estatal sí contaba con legitimación para promover la Controversia constitucional 1/2001 en defensa de los intereses de esa entidad federativa.²⁹

Por otra parte, a fin de aclarar la legitimación pasiva, la SCJN precisaba que dentro del concepto “Federación” debía comprenderse a la Comisión Federal de Competencia con el criterio de que sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano “derivado” si se tiene la certeza de que es autónomo de los sujetos que, siendo emanados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional; sin embargo, cuando ese órgano “derivado” está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los mencionados ahí, resultará improcedente tenerlo como demandado, pues será claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar a todos sus subordinados las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento, y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Así, debía estimarse que la Comisión Federal de Competencia —continuaba la SCJN— si bien se encontraba subordinada orgánicamente al titular de la Secretaría de Economía, quien a su vez jerárquicamente se hallaba subordinado al Presidente de la República, no guardaba dependencia alguna en cuanto a su organización interna, pero sobre todo en cuanto a las determinaciones que

29 Ciertamente, la SCJN más adelante analizaba normas locales y concluía que únicamente el gobernador contaba con la representación legal, no así el secretario general de Gobierno ni el procurador de Justicia del Estado, como había sostenido el entonces procurador general de la República.

emitía.³⁰ De este modo, para efectos de las controversias constitucionales, esa subordinación jerárquica no llegaba al extremo de ordenarle o marcar los lineamientos de cómo debían dictarse las resoluciones que emitiera.

En suma, la Comisión Federal de Competencia, pese a no ser un órgano originario del Estado, sino derivado, dadas las características propias de su estructura y funcionamiento, así como la potestad con que contaba para emitir y ejecutar sus determinaciones en esa materia, la convertían en un organismo de la administración pública federal con capacidad legal para obligarse, por sí sola, a satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resultare fundada.³¹

Como puede apreciarse, la Controversia constitucional 1/2001 parece que tampoco constituye un precedente claro e inobjetable por el cual se hubiera podido sostener en la controversia constitucional analizada que la SCJN había ampliado los entes legitimados para interponer ese medio de control constitucional, de modo que fuera pacífico haberlo hecho también para el entonces IFE. Por esto, lo que muestran los tres asuntos recién analizados, dentro de los invocados por la postura minoritaria, es que la Corte ha requerido dilucidar cuáles entes o sujetos comprenden los supuestos constitucionalizados, no así la ampliación de aquéllos o categorías.³²

30 La SCJN destacaba el contenido del artículo 23 de la Ley Federal de Competencia Económica: "Artículo 23.- La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones".

31 Conforme a lo anterior, para la SCJN la Secretaría de Economía no tenía legitimación pasiva. Y toda vez que en la demanda se habían impugnado los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, debía tenerse al Presidente de la República como legitimado en la presente controversia constitucional, por ser quien había promulgado y publicado la norma general cuestionada.

32 A pesar de que los precedentes no eran aplicables, un sector de la doctrina consideró en su momento que la SCJN no había sido congruente con sus tesis, las cuales no había modificado, pero sí dejado de cumplir. Ver. José Ovalle Favela, "Las controversias constitucionales y los órganos autónomos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre, 2011, p. 122.

A manera de conclusión

La situación que dio origen al problema jurídico al que se enfrentó la sentencia analizada —es decir, la ausencia expresa del entonces IFE en el artículo 105 de la CPEUM— tiene ya una respuesta normativa, pues actualmente el Instituto Nacional Electoral cuenta con legitimación activa para presentar controversias constitucionales —de ahí el cúmulo de casos de los que se ocupa este libro colectivo—, por lo que podría pensarse que el análisis de una situación actualmente inexistente es irrelevante. No obstante, la reconstrucción de la Controversia constitucional 11/2007 me parece importante para conocer los problemas de los cuales venimos, poner en contexto los actuales desafíos jurídico-constitucionales del INE e imaginar posibles mecanismos con los que cuente el Instituto para enfrentarlos.

Un aspecto relevante es —en sintonía con los objetivos que me fijé en este estudio— la pertinencia que los jueces constitucionales acudan a precedentes que sean aplicables al caso concreto al momento de fijar sus posturas, lo cual cobra aún más relevancia en el contexto de la reciente reforma que busca transitar a un sistema de precedentes, que obligará a los jueces a llevar un seguimiento pulcro³³ de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso analizado, si bien podría haberse estado de acuerdo con prácticamente toda la academia que propugnaba por la necesidad de abrir la legitimación procesal a los órganos constitucionales autónomos en sede de controversias constitucionales, lo cierto es que las sentencias de los tribunales constitucionales no deben estar sustentadas en argumentos de *lege ferenda*, los cuales son propios de los espacios parlamentarios o, precisamente, académicos. De ahí que deba valorarse en forma positiva el *self-restraint*

33 Miguel Ángel Antemate Mendoza, *El precedente y el (futuro) desarrollo de la doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, SCJN-Centro de Estudio Constitucionales, 11 de agosto de 2021, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-precedente-y-el-futuro-desarrollo-de-la-doctrina-constitucional-de-la-suprema-corte-de> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).

que llevó a la SCJN a desechar la demanda del IFE, pues el solo deseo (de extender la legitimación al IFE) es insuficiente para hacer nacer una potestad constitucional (la anhelada competencia de la Corte para conocer acerca de controversias constitucionales presentadas por el IFE), sino que son necesarios elementos jurídicos sólidos para derivarla del texto constitucional.

Con ello dejo anotado otro de los temas vigentes en las distintas disciplinas jurídicas y que no se abordó en el caso comentado, pues como es sabido es una discusión clásica, a saber, referente a tomar postura respecto a si el juez constitucional puede “crear” derecho o, por el contrario, debe ceñirse irrestrictamente al texto literal de la Constitución. No considero que en todos los casos el órgano jurisdiccional tenga vedado acudir a una interpretación más allá de la literal, sin embargo, en el caso concreto, el método de interpretación o, en otras palabras, el camino argumentativo trazado por la minoría —y que rechazaba una interpretación textual— tenía las inconsistencias que he mencionado en este artículo; la principal es la relativa a que acudió a precedentes —por lo menos los revisados— que no eran exactamente aplicables al caso, pues en ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación no había tomado la decisión de ampliar el catálogo de los sujetos legitimados para presentar controversias constitucionales, sino que lo mantuvo cerrado, dejando claro que ciertos entes estaban incluidos en él, al encajar en los conceptos contemplados por el artículo 105 de la Carta Magna. En cambio, el voto de la minoría pretendía, como tal, extender el catálogo para establecer, vía jurisprudencial, un nuevo supuesto de legitimación procesal activa, es decir, la del Instituto Federal Electoral.

Fuentes consultadas

- Antemate Mendoza, Miguel Ángel, *El precedente y el (futuro) desarrollo de la doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, 11 de agosto de 2021, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-precedente-y-el-futuro-desarrollo-de-la-doctrina-constitucional-de-la-suprema-corte-de> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2023).
- Carbonell, Miguel, "La indefensión del IFE", *Nexos*, núm. 356, 2007.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, 2ª reimpresión, México, Porrúa, 2021.
- Hernández Altamirano, Jorge Luis, *Organismos autónomos y separación de poderes: nuevos desafíos a la SCJN*, tesis para obtener el grado de maestro en Ciencia Política, México, El Colegio de México, 2018.
- Instituto Nacional Electoral, *Aprueba IFE presentar controversia constitucional en defensa de su autonomía*, INE, 31 de enero de 2007, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2007/01/c186b437e4670110VgnVCM1000002c01000aRCRD.html> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).
- Ovalle Favela, José, "Las controversias constitucionales y los órganos autónomos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre, 2011.
- Salgado, Luis y Pedro Salazar, "Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma", en José María Serna (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 2009.
- Vázquez Mata, Marisonia, "Ampliación de la hipótesis de procedencia y de legitimación para interponer controversias constitucionales", *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 6, TEPJF, 2010.
- Vizcaya Priego, Daniel, "Las controversias constitucionales en México. Una propuesta", en Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de marzo de 2025, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2021, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRFlyII_Art105.pdf

Sentencias

Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 1/2001, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Genaro David Góngora Pimentel, 6 de enero de 2004.

Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 20/2002, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Humberto Román Palacios, 26 de agosto de 2002.

Sentencia recaída a la Controversia constitucional 31/2006, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro José Ramón Cossío Díaz, 7 de noviembre de 2006.

Sentencia recaída a la Controversia constitucional 32/2005, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Juan N. Silva Meza, 22 de mayo de 2006.

203

2020

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 203/2020

Maty Lezama Martínez

A manera de introducción

En el presente artículo se analiza la determinación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como los razonamientos formulados al resolver, el 9 de junio de 2021, la Controversia constitucional 203/2020, promovida por el Instituto Nacional Electoral (INE) en contra del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, emitido por el Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2020, y el Decreto por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 2020. Es preciso señalar que en dicha determinación se consideró como autoridades responsables al Poder Ejecutivo federal, así como a las cámaras de Diputados y de Senadores.

En concreto, se estudiarán los argumentos manifestados por el INE (Instituto Nacional Electoral) en la presente controversia constitucional, consistentes en una violación

constitucional y presupuestaria respecto de los decretos aprobados por el Congreso de la Unión, pues a su parecer, este último debió prever que, para el cumplimiento de lo mandatado en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el órgano electoral debía contar con los recursos suficientes y necesarios para la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular; sin embargo, al ser omiso y no contemplar tal situación, le imposibilitaba cumplir con sus funciones. En ese tenor, la resolución propuesta por el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo debía determinar, por una parte, si existió el acto omisivo impugnado, es decir, la falta de previsión de recursos para el ejercicio constitucionalmente conferido al INE en relación con la consulta popular y, por la otra, si esa omisión actualizaba la invalidez constitucional o no de los decretos impugnados. De ahí que el presente capítulo tenga como objetivo analizar los argumentos expuestos por el INE, en los cuales ostenta la inconstitucionalidad de los referidos decretos, así como lo expuesto por las autoridades responsables en relación con las posibles omisiones. De igual manera, los razonamientos presentados por el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, que llevaron a la Primera Sala de la SCJN a tomar su determinación. Para tal efecto, en un primer momento, se referirán y analizarán los argumentos lógico-jurídicos de la SCJN en los cuales basa la validez de los decretos impugnados. Posteriormente, se expondrán algunas opiniones en torno a dichos argumentos, tomando como referencia las manifestaciones de la autoridad electoral respecto a su autonomía constitucional y presupuestal.

1. Análisis del asunto

1.1. Antecedentes

Previo al análisis concreto del asunto, es necesario señalar los antecedentes del caso en los términos siguientes.

El 20 de diciembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato. En particular, el Artículo Quinto Transitorio de esa reforma establecía que el ejercicio de las atribuciones que la Constitución confiere al INE en dichas materias se cubriría con base en la disponibilidad presupuestaria para ese ejercicio y los subsecuentes.¹

Por otro lado, el 26 de agosto de 2020, el INE, mediante Acuerdo INE/CG236/2020, aprobó su Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021, en el cual no previó recurso alguno para la preparación y organización del ejercicio de participación ciudadana.

El 15 de septiembre de 2020, el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso a), de la CPEUM, formuló su solicitud de consulta popular, para llevar a juicio a los últimos cinco expresidentes, por lo que correspondió a la SCJN conocer sobre la constitucionalidad de la misma; dicha instancia determinó, el 1º de octubre de 2020, que sí era constitucional, no obstante, modificó el planteamiento de la pregunta original.

En virtud de lo anterior, el 28 de octubre de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, que entró en vigor al momento de su publicación.

Sin embargo, debido a que no se presupuestaron recursos para la realización de una consulta popular en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del INE para el ejercicio 2021, el 13 de noviembre de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo INE/CG554/2020, emitido por el Consejo General de ese Instituto, mediante el cual aprobó la propuesta de recursos adicionales al anteproyecto mencionado, por un monto total de “\$1,499,392,669.67 (un mil cuatrocientos noventa y nueve millones trescientos noventa y dos mil seiscientos sesenta y nueve pesos

1 Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019 [con fuerza de ley], disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0.

67/100 M.N.)”,² con la finalidad de estar en condiciones de llevar a cabo la consulta popular el 1º de agosto de 2021.

El 19 de noviembre siguiente se reformó el Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, en lo relativo a la fecha de su vigencia, para establecer su inicio el 15 de julio de 2021, a fin de no generar la suspensión de la difusión de los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, prevista en el párrafo tercero, del apartado 4º de la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución.

Asimismo, el 30 de noviembre de 2020 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. En el documento se aprobaba la cantidad de “\$26,819,801,594.00 (veintiséis mil ochocientos diecinueve millones ochocientos un mil quinientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.)”³ para el INE, sin que de dicho presupuesto se advirtiera recurso específico destinado para la realización de la consulta popular, pese a que el Instituto había solicitado recursos adicionales.

En tal contexto, el 9 de diciembre de 2020, el INE, a través del entonces Secretario Ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina, promovió una controversia constitucional ante la SCJN, demandando a las cámaras de Diputados y de Senadores por considerar que —con la aprobación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular y del Decreto por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta

2 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la propuesta de recursos adicionales al anteproyecto de presupuesto de este Instituto para la realización de la consulta popular el 1 de agosto de 2021, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados sea considerada en la aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2020 [con fuerza de ley], disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605020&fecha=13/11/2020#gsc.tab=0

3 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2020 [con fuerza de ley], disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020#gsc.tab=0.

Popular— se violaba la autonomía constitucional y presupuestal del Instituto.

1.2. Determinación de la SCJN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación basó su determinación acerca de la controversia constitucional en dos tópicos: el primero, relacionado con la violación a la autonomía presupuestal del INE, en el cual hizo valer que al aprobarse el decreto se activaron sus funciones en materia de consulta popular, sin proveer la suficiencia presupuestaria para el adecuado y autónomo ejercicio de la función electoral, pues el Congreso de la Unión tenía el especial deber de hacer uso de todas sus atribuciones para garantizar que el Instituto se hallara en condiciones de organizar y desarrollar lo relativo a la consulta, atendiendo a que el propio órgano legislativo había establecido en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, que el ejercicio democrático se llevaría a cabo por parte del INE, en condición de su suficiencia presupuestaria; exponiendo también que no era posible que el Instituto contara con una planificación respecto a la consulta popular, al ser un ejercicio que —a su decir— se activa sólo de manera extraordinaria.

El segundo tópico lo fundamentó en la violación a su autonomía constitucional dado que el Congreso de la Unión, al no prever que el INE contara con los recursos suficientes para la organización del ejercicio de consulta popular, forzaría al Instituto a dejar de hacer alguna de sus funciones o hacerlas con deficiencia, colocándolo en un plano en el que debería disponer de sus recursos de manera distinta al fin para el cual se había presupuestado, en perjuicio de los principios constitucionales que lo rigen y de los derechos político-electorales que tutela.

A juicio del INE, el decreto no sólo debió ordenar al Instituto la organización de la consulta popular, sino también garantizar que contara con los recursos suficientes que

le permitieran realizarla. Asimismo, refirió que el propio Congreso de la Unión, en el artículo quinto transitorio del decreto, mandataba que el ejercicio de las atribuciones conferidas al INE en materia de consulta popular y revocación de mandato serían cubiertas “con base en la disponibilidad presupuestaria para ese ejercicio y los subsecuentes”.⁴

En ese orden de ideas, una vez que la demanda fue admitida a trámite, se ordenó el emplazamiento al Poder Ejecutivo federal y a las cámaras de Diputados y de Senadores.

El Poder Ejecutivo dio respuesta manifestando, esencialmente, que en el presente asunto se actualizaba la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto materia de la controversia,⁵ relativo a la omisión de entregar los recursos necesarios para llevar a cabo la consulta popular, al considerar que la Constitución no establecía una obligación para que el Congreso de la Unión proveyera en la convocatoria de la consulta los recursos que deberían entregarse al Instituto, o que tuviera que crearse una partida especial o extraordinaria para cubrir las erogaciones que se realizaran con motivo de ese ejercicio democrático. Asimismo, precisó que el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución federal, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato establecía que el ejercicio de las atribuciones del Instituto en materia de consultas populares se llevaría a cabo con los recursos con los que contara dicho organismo para el ejercicio 2019 y subsecuentes. Sosteniendo, además, que la omisión alegada resultaba inexistente, al no preverse en el ámbito constitucional o legal disposición alguna que obligara al Congreso y al Poder Ejecutivo a proceder en los términos descritos por el Instituto. Asimismo, señaló como causal de improcedencia la falta de interés legítimo de la parte actora, prevista en el

4 Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, *op. cit.*

5 Prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

artículo 105, párrafo primero, fracción I, de la Constitución, al estimar que a efecto de que resultara procedente el juicio constitucional, el Instituto debía acreditar una invasión a su esfera de competencias, la cual —en la especie— no se configuraba, pues de los decretos impugnados no se advertía impedimento alguno para que el Instituto ejerciera sus atribuciones en materia de consulta popular. Así pues, desde su perspectiva, no existía una relación entre el contenido de los decretos impugnados y el supuesto perjuicio a la autonomía constitucional del INE, en el ejercicio de sus atribuciones. Por ende, al no acreditarse tal afectación, consideraba que carecía de un interés legítimo para promover la controversia constitucional en comento. De igual manera, estimó que los argumentos del accionante eran infundados y que las atribuciones conferidas al INE en la materia no eran eventuales ni extraordinarias como pretendía hacerlo valer, puesto que las facultades para organizar, desarrollar, computar y declarar los resultados de las consultas populares se encontraban previstas tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Consulta Popular, desde el 9 de agosto de 2012. De ahí que, si bien la Convocatoria para la consulta popular se había publicado el 28 de octubre de 2020, no debía perderse de vista que el INE tenía conocimiento de su posible participación en el ejercicio democrático desde la adición de la fracción VIII al artículo 35 de la Constitución, por lo que estaba en posibilidades de prever, en su Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, una partida para las gestiones atinentes a la consulta popular.

También señaló que al INE no le asistía razón al aducir una vulneración a su autonomía, pues consideraba que la suficiencia presupuestaria para implementar la consulta popular debió ser contemplada por el propio Instituto al momento de presentar su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, aun cuando su realización se hallara en periodo de análisis constitucional por la SCJN, y no pretender que el Congreso lo previera en los decretos motivo de la controversia. En ese sentido, desde su óptica, los decretos en estudio no eran de naturaleza presupuestaria, refiriendo que tal carácter se hubiera actualizado sólo si en ellos se

estableciera un presupuesto específico para llevar a cabo las actividades correspondientes al INE, por cuanto hacía a la organización y desarrollo de la consulta popular.

Por su parte, la Cámara de Senadores, en su contestación de demanda, también hizo valer que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, en relación con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Reglamentaria), al estimar que no contaba con atribuciones para ordenar a la Cámara de Diputados y/o Ejecutivo federal, que previeran los recursos para la organización de la consulta, pues ello estaba fuera de su competencia; por lo que si carecía de facultades para emitir los actos cuya emisión se reclamaban, no podía ser considerada como parte demandada.

Asimismo, adujo que los decretos eran válidos y apegados a la Constitución, pues su aprobación se ciñó al procedimiento previsto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución y 26 de la Ley Federal de Consulta Popular. También afirmó que no había omisión alguna por parte del Congreso de la Unión, pues la normativa que regula su actuar no establece obligación alguna en el sentido de que, durante el respectivo procedimiento de análisis, estudio y dictaminación, deba hacerse un pronunciamiento sobre los recursos con los que deberá contar el Instituto para la realización de la consulta popular.

De igual forma, la Cámara de Diputados contestó la demanda manifestando que eran infundados los agravios del INE, en virtud de que los decretos cuya invalidez solicitó eran formal y materialmente constitucionales, pues el proceso legislativo llevado a cabo para emitirlos cumplía con los requisitos formales y procesales previstos en los artículos 71 y 72 de la Constitución. Asimismo, sostuvo que lo relativo a la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en las consultas eran atribuciones del Instituto, previstas en la Constitución, así como en la Ley Reglamentaria, que establecían deberes constitucionales previsibles, por lo que no correspondía a una función extraordinaria. En

ese sentido, consideró que los decretos impugnados eran constitucionales, en virtud de que no vulneraban la garantía de autonomía institucional o la suficiencia presupuestaria del Instituto.

La Cámara de Diputados señaló también que para el Ejercicio Fiscal 2021 al INE se le asignó la cantidad de \$26,819,801,594.00 (veintiséis mil ochocientos diecinueve millones ochocientos un mil quinientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.), para el cumplimiento de sus atribuciones, incluyendo lo relativo a las consultas populares, de conformidad con el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución.⁶

Ahora bien, en relación con las causales de improcedencia hechas valer, en primer lugar, por el Poder Ejecutivo, éste sostuvo que se actualizaban aquellas previstas en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria, relativas a la falta de interés legítimo y la inexistencia del acto materia de la controversia, respectivamente. La primera la hizo valer al relacionarla con el artículo 105, párrafo primero, fracción I, de la CPEUM y con el diverso 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria, pues señaló que, de los argumentos planteados por el INE, éste no acreditó que con la emisión de los decretos impugnados se actualizara alguna violación o afectación a su esfera de competencias, por cuanto hacía a la falta de asignación de recursos para la celebración de la consulta popular. Ahora bien, respecto a la inexistencia del acto materia de la controversia, la invocó al considerar que el Congreso de la Unión no tenía la obligación de establecer en la convocatoria de la referida consulta la entrega de algún recurso al INE ni la creación de alguna partida especial para la realización de ese ejercicio democrático.

Al respecto, la SCJN consideró, sin entrar al fondo del asunto, es decir, sin determinar en torno a la existencia de la omisión formulada por la parte actora, que se debían desestimar las causales referidas por el Poder Ejecutivo, al argumentar que el INE sí hizo referencia en su demanda

6 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, *op. cit.*

a que los actos impugnados causaron una afectación a su esfera competencial, en virtud de que no le permitían efectuar adecuadamente las funciones relativas a la consulta popular, y que las autoridades responsables contaban con competencias diversas que no atendieron al emitir los decretos materia de la impugnación.

Por otro lado, por cuanto hace a las causales de improcedencia expuestas por la Cámara de Senadores, sostuvo que se actualizaba aquella prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 10, fracción II, de la misma, al considerar que la referida Cámara no tenía el carácter de parte en dicho asunto, por lo que si no contaba con las atribuciones para emitir los actos que se le reclamaban, tampoco se le podría señalar como parte demandada dentro de la presente controversia constitucional. Lo anterior lo hizo valer al exponer que no contaba con facultades para obligar a la Cámara de Diputados ni al Poder Ejecutivo a proveer al INE de recursos para la realización de la consulta, pues esto debe hacerse dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, recalcando el hecho de que la emisión del presupuesto era una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que tal argumento debía desestimarse, aduciendo que el Congreso de la Unión estaba obligado a satisfacer las exigencias que se le demandaban, y que la acusación de omisión era relativa a la emisión de los decretos impugnados, los cuales habían sido emitidos por el Congreso de la Unión, resaltaba que la Cámara de Senadores había participado en tales actos, por lo que debía ser parte de la controversia constitucional relacionada, para darle la oportunidad de pronunciarse respecto a los hechos que se le imputaban.

Al entrar al estudio de fondo de la presente controversia constitucional, se advierte que, para el INE, el Congreso de la Unión violentó su autonomía constitucional y presupuestaria con la emisión de los decretos impugnados, al omitir prever los recursos para el ejercicio de sus facultades en materia de consulta popular, sometiendo así su autonomía constitucional a ese Poder. En tal virtud, la SCJN debió

emprender un estudio para determinar si existía el acto omisivo alegado y si éste provocaba la invalidez constitucional o no de los decretos controvertidos. En ese tenor, analizó el marco jurídico constitucional y legal en materia de consulta popular. La Primera Sala hizo referencia al principio de división funcional de poderes, en el que se puntualiza que constitucionalmente cada uno cuenta con atribuciones específicas que limitan su actuación; por ende, las autoridades pueden realizar únicamente aquellos actos que se encuentran previstos en la norma. Dicho en otras palabras, todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades, está prohibido. Además, en la sentencia de mérito se presentó un estudio que hace referencia a dos tipos de omisiones legislativas relacionadas con el no ejercicio de sus respectivas competencias concedidas a los órganos legislativos, una es la absoluta y la otra, la relativa, mismas que pueden darse en competencia de ejercicio obligatorio o potestativo.

Por otro lado, consideró que también existen omisiones referentes al ámbito de competencia de las autoridades, que pueden ser administrativas, judiciales o legislativas; esta última se configura de manera absoluta o relativa, atendiendo a si el órgano dejó de ejercer sus facultades o, si al hacerlo, no lo realizó de manera completa o íntegra. También precisó que la inactividad no puede configurarse como omisión e invocó para ello lo expresado en la Tesis 1a. XVI-II/2018 (10a.), de rubro “Tipos de omisiones como actos de autoridad para fines del juicio de amparo”.⁷

En ese sentido, de la demanda se desprende que la parte actora refiere la existencia de una omisión consistente en que no se estableció lo relativo a proveerle los recursos suficientes para que pudiera ejercer sus atribuciones en el ámbito de su competencia constitucional; omisión que, a consideración de la Primera Sala, podía calificarse como relativa y de naturaleza administrativa, aun cuando los mencionados decretos hubieran sido emitidos por el

7 Tesis [A]: 1a. XVIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 52, marzo de 2018, t. I, p. 1107, registro digital 2016428.

órgano legislativo. Derivado de ello, realizó un análisis del marco constitucional y legal para determinar la omisión en los decretos impugnados y, en su caso, si éste incitaba a la invalidez constitucional de los mismos.

De dicho análisis se desprende que el Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular convocaba a la ciudadanía a participar emitiendo una opinión respecto a un tema en específico; la consulta se llevaría a cabo el 1° de agosto de 2021, conforme a las bases que en ella se establecían. De igual forma, contemplaba en su artículo primero transitorio que su entrada en vigor sería el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En otro aspecto, por cuanto hacía al Decreto por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, se desprendería que no causaba perjuicio alguno en las acciones que realizaría el INE para efectuar la consulta popular, pues —como en el mismo se indicaba— únicamente modificaba el transitorio primero relativo a la entrada en vigor del decreto y la convocatoria, haciéndolo efectivo para el jueves 15 de julio de 2021.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una interpretación al artículo 41, base V, apartado A, de la CPEUM, respecto a que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE, destacando sus características principales como lo es su autonomía jurídica y presupuestal; que se integra por el Poder Legislativo de la Unión (consejerías del Poder Legislativo), los partidos políticos nacionales (representaciones) y la ciudadanía (consejerías electorales), en los términos establecidos en la ley; cuya actuación en todo momento se apega a los principios rectores de la función electoral, enfatizando la independencia con la que cuenta en sus decisiones y funcionamiento.

A su vez, realizó un estudio al artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece los fines que busca ese órgano electoral,⁸ de los que resaltó los previstos en el numeral 1, incisos a) y d) de

8 Artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2023, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

tal artículo, relativos a su contribución al desarrollo de la vida democrática y el aseguramiento del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones.

De este modo, concluyó que, atendiendo a su naturaleza, a dicho órgano le corresponde, además de la organización de las elecciones federales, el desarrollo de los diversos mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular, conforme a lo que establece el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución. En ese tenor, al tener tales atribuciones, cuenta también con la autonomía para elaborar su anteproyecto de presupuesto de egresos, para que éste se someta a consideración de la Cámara de Diputados, tal como lo establece la CPEUM, en su artículo 74, fracción IV.

Ahora bien, la SCJN, dentro del análisis del marco constitucional y legal, estudió lo que establece el artículo 35, fracción VIII, de la Carta Magna, en el que se puntualizan los requisitos y las características que debe cumplir la convocatoria, así como los entes involucrados en la consulta popular; y resalta que es precisamente el Alto Tribunal la autoridad que resuelve respecto a la constitucionalidad de la misma, previo a que el Congreso de la Unión haga la convocatoria.

Por otra parte, en relación con las facultades del INE, la Corte señaló que se encuentran “la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados”, así como la difusión e implementación de acciones para promover la participación ciudadana en este ejercicio democrático.⁹

Asimismo, refirió en su sentencia lo previsto en el transitorio quinto de la Ley Federal de Consulta Popular, en el cual se puntualiza la porción que refiere que “se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes”. Además, resaltó el hecho que desde 2014 se emitió dicha ley, en la que se estableció que al INE le corresponde la organización y el desarrollo de la consulta popular.

9 Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya citada.

En relación con el procedimiento para realizar una consulta popular, la SCJN llevó a cabo una interpretación de los artículos 13, 16, 17 y 19 de la Ley Federal de Consulta Popular vigente al momento de su resolución, remarcando que en el supuesto de que el Presidente de la República presente una petición de consulta popular ante las cámaras del Congreso, ésta debe realizarse a partir del 1° de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo a aquél en que se lleve a cabo la jornada electoral federal, misma que puede retirar antes de que se publique la convocatoria, además de establecer la posibilidad de presentar una petición por periodo.

De igual manera, puntualizó lo previsto en el artículo 26 de la misma ley, que estipula el procedimiento a seguir una vez recibida la petición de consulta popular, y en la que resalta que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia que debe resolver sobre su constitucionalidad.

En el mismo tenor, estableció las acciones que debe realizar el Congreso de la Unión para expedir —mediante decreto— la convocatoria respectiva, su publicación y su notificación, en este caso al INE, para los efectos previstos en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución.

Por otro lado, la sentencia también señala la responsabilidad del INE en términos de la CPEUM, de la cual se desprende que, en concordancia con los artículos 35 a 39 de la Ley Federal de Consulta Popular, ese órgano electoral —atendiendo a su autonomía— se encarga de la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la referida consulta, una vez que le es notificada la convocatoria respectiva por parte del Congreso de la Unión, haciéndola del conocimiento de su Consejo General, a través de su Secretaría Ejecutiva; es decir, sus facultades se activan a partir de la notificación de la convocatoria.

Derivado de ello, la Suprema Corte señaló que no existe una obligación constitucional o legal para que el Congreso de la Unión tuviera que establecer en la convocatoria de consulta popular un recurso económico para que el INE cumpliera con sus atribuciones relativas a dicho mecanismo de participación ciudadana, por lo que determinó

que era inexistente la omisión que el actor pretendía hacer valer, en virtud de que ni la Constitución ni la Ley Federal de Consulta Popular prevén que el Congreso de la Unión, al momento de expedir la convocatoria, deba señalar el presupuesto que el INE requiera para la realización del ejercicio de participación ciudadana, por lo que, en consecuencia, determinó infundados los conceptos de invalidez, al resultar inexistente la omisión alegada por el promovente.

La SCJN razonó que, en términos del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, el Instituto Nacional Electoral debía cumplir con sus obligaciones constitucionales, considerando la disponibilidad presupuestal del ejercicio 2019 y subsecuentes para cubrir los costos que pudiera erogar, por lo que hace visible la obligación que tiene el órgano electoral de prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos el recurso necesario para que la Cámara de Diputados pueda considerarlo al momento de aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, permitiéndole con ello la oportunidad de determinar los recursos económicos que requiere para cumplir con sus obligaciones constitucionales. En ese sentido, la Primera Sala puntualizó que el INE debe prever lo indispensable para el desarrollo de sus obligaciones constitucionales, como lo son en el presente caso las relativas a la Consulta Popular, pues aun cuando no tenga certeza de su realización, es necesario que considere esa posibilidad y, por tanto, integre precautoriamente en su proyección de presupuesto un recurso destinado para tal fin. Lo anterior posibilita a la Cámara de Diputados determinar, en su momento, si es o no procedente su solicitud. La Sala lo sustentó al manifestar que el Instituto cuenta con autonomía funcional y financiera, es decir, que ningún otro poder debe intervenir en su funcionamiento ni en el manejo de sus finanzas, pues, si bien el presupuesto es aprobado por la Cámara de Diputados, ésta lo hace con base en lo presentado por el órgano actor, razón por la que el INE es la instancia que podía solicitar,

de manera precautoria, el recurso para la realización de la consulta popular, previo al análisis técnico y especializado de las áreas que lo conforman.

En ese orden de ideas, tal como lo refiere la sentencia, si bien el Instituto Nacional Electoral no contempló en su solicitud primigenia un presupuesto destinado a la realización de la consulta popular, lo cierto es que sí emitió una solicitud de recursos adicionales en el mes de noviembre por la cantidad de \$1,499,392,669.67 (un mil cuatrocientos noventa y nueve millones trescientos noventa y dos mil seiscientos sesenta y nueve pesos 67/100 M.N.), argumentando que requería ese recurso para cumplir con sus obligaciones constitucionales en torno a la consulta popular; sin embargo, la Cámara de Diputados no incluyó, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, una cantidad etiquetada específicamente para llevar a cabo acciones relativas a dicho ejercicio democrático, lo que pudiera traducirse como una negativa tácita respecto a la referida solicitud planteada por el órgano electoral.

En ese sentido, a consideración de la SCJN, lo que la parte actora debió impugnar era la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, respecto a lo concerniente a la asignación de los recursos, lo cual no aconteció, por consiguiente, al no ser un acto impugnado, no le permitía analizar su constitucionalidad.

Adicional a lo anterior, la Primera Sala también consideró el hecho de que la Cámara de Diputados aprobó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, un recurso mayor al solicitado por el INE, cuya diferencia correspondía a un excedente de \$6,356,003,636.00 (seis mil trescientos cincuenta y seis millones tres mil seiscientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.).

En tal razón, derivado de que no existe una obligación expresa para que la Cámara de Diputados destine recursos al momento de emitir una convocatoria de consulta popular, ni violación alguna a la autonomía constitucional y presupuestaria del INE, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad declarar

procedente pero infundada la presente controversia constitucional y reconoció la validez de los decretos impugnados.

1.3. Temas relevantes en la decisión

Una vez que se han expuesto los argumentos lógico-jurídicos de la resolución de la Controversia constitucional 203/2020, resulta oportuno referir que la sentencia aborda temas relevantes como la autonomía constitucional y presupuestaria del INE, a la luz de la organización, difusión, desarrollo, cómputo, así como la declaración de resultados de la consulta popular, en torno a la disposición de recursos económicos por parte de la Cámara de Diputados. De lo analizado en el apartado anterior, se desprende que la Corte realizó un estudio minucioso del procedimiento para llevar a cabo una consulta popular, a efecto de determinar si los decretos impugnados por el INE debían contener la previsión de recursos necesarios y suficientes para activar extraordinariamente sus funciones en la implementación de ese ejercicio democrático, además de resolver si tal omisión violó su autonomía constitucional y presupuestaria.

De ahí que el Alto Tribunal, a través de una de sus salas, concluyó la inexistencia de tal omisión por parte de la Cámara de Diputados, toda vez que no hay una disposición expresa que señale la obligación de que al momento de expedir el decreto para emitir una convocatoria se tengan que prever los recursos necesarios para que el Instituto realice sus funciones, pues estimó que es el propio INE el que, de manera precautoria y de acuerdo con su autonomía constitucional y presupuestal, debió señalar, en la emisión del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 2021, el recurso requerido. De esa determinación se estima que, si bien el Instituto cuenta con una autonomía presupuestal que se manifiesta en la elaboración de su anteproyecto de presupuesto con base en un estudio técnico y especializado por parte de las áreas que lo conforman, lo cierto es que ello se sustenta en aquellos actos sobre los cuales tenga plena certeza de ejecutar, al tratarse del ejercicio de recurso público. Es decir, por una parte, descansa en el

propio INE la facultad de establecer su presupuesto con base en las necesidades económicas que estime suficientes para cumplir con sus obligaciones legales en un año preciso y, por la otra, la disposición de prever la activación de tareas extraordinarias en relación con sus atribuciones constitucionales y legales. Por tanto, en el caso particular, se estima que la consideración del INE de emitir un anteproyecto de presupuesto sin que contemplara una partida destinada a la organización de la consulta popular fue correcta, ya que se fundó exclusivamente en actividades de las cuales tuvo plena certeza de su realización para el año siguiente, además de dar cumplimiento a lo que mandata el artículo 134 constitucional, respecto a que los recursos se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Por otra parte, si bien es cierto que la consulta popular se encuentra prevista desde 2012 en la Constitución y regulada en la ley de la materia desde 2014, también lo es que el INE al momento de elaborar su anteproyecto de presupuesto no contaba con certidumbre al respecto, pues no existía un acto firme que indicara la celebración de este ejercicio democrático, como lo es el Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, emitido por el Congreso de la Unión y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2020, fecha posterior a la aprobación del referido Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021.

De la sentencia del Alto Tribunal también se desprende que la organización de la consulta popular por parte del INE se activa una vez que el Congreso notifica la convocatoria, momento que acontece con posterioridad a la determinación de su anteproyecto de presupuesto. Por tal motivo se estima correcto que, una vez que el Instituto contó con plena certeza del ejercicio de sus facultades para llevar a cabo la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular en el siguiente año —y en aras de salvaguardar el correcto ejercicio del recurso público a efecto de no trasgredir las partidas presupuestales estipuladas en su acuerdo de anteproyecto de presupuesto—, consideró necesario realizar un estudio técnico y especializado

que le permitiera determinar el monto indispensable para llevar a cabo de manera adecuada las actividades atinentes a la consulta popular y, con ello, solicitar recursos adicionales.

Por otro lado, no fue cierto que la Cámara de Diputados, al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, destinó un recurso mayor a aquel solicitado por el INE en su anteproyecto de presupuesto, sino que se trataba del presupuesto de prerrogativas para los partidos políticos nacionales, por lo que nunca se destinó una partida específica para la realización de la consulta popular. Es decir, la referida Cámara debió tener en cuenta el presupuesto elaborado por el INE, pues éste es el órgano especializado en ejecutar las tareas atinentes a la consulta popular, por lo que la decisión del destino y la aplicación de sus recursos debe descansar en el Instituto, pues de lo contrario pudiera considerarse como una sujeción que carece de objetividad en la implementación de sus actividades relacionadas con la consulta popular, o de cualquier otro ejercicio democrático.

A manera de conclusión

Se puede concluir que los argumentos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que llevaron a determinar la validez de los decretos impugnados se basaron esencialmente en la inexistencia de la omisión reclamada por la autoridad electoral, al estimar que la Cámara de Diputados no estaba obligada por mandato constitucional ni legal alguno a establecer en la convocatoria para la consulta popular recursos económicos destinados a que el INE pudiera llevar a cabo la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de ese ejercicio de participación ciudadana. Por el contrario, estimó que correspondía al Instituto Nacional Electoral, al momento de elaborar su anteproyecto de presupuesto de egresos, prever los recursos económicos necesarios para llevar a cabo dicha consulta, por lo que no podía alegar un desconocimiento o que no tenía la certeza sobre su realización, ya que conocía sus funciones y atribuciones desde 2012, cuando ese ejercicio democrático se incluyó constitucionalmente.

Por otra parte, no pasa inadvertido que el INE consideró que su autonomía pudiera verse invadida al tener que implementar las actividades correspondientes a la organización de la consulta popular sin contar con un presupuesto específico, en virtud de que la Cámara de Diputados en ningún momento previó recurso alguno para ello.

En ese tenor, aunque la Primera Sala analizó la situación financiera de la autoridad electoral, destacando que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados, al Instituto se le dotó de recursos adicionales a los solicitados por el propio INE en su anteproyecto, no se puede inobservar que tal recurso correspondía en realidad al presupuesto de prerrogativas de los partidos políticos nacionales.

Cabe destacar que la resolución establece un precedente importante para que, de manera precautoria, no solamente las autoridades electorales federales, *sino también las locales*, consideren en su presupuesto de egresos el recurso necesario y suficiente para poder llevar a cabo alguna de sus funciones y atribuciones constitucionales que pudieran activarse incluso de manera extraordinaria, como lo fue en este caso la consulta popular, aun cuando no se haya agotado el procedimiento establecido en la norma reglamentaria que brinde plena certeza sobre su realización, es decir, basta con que esté dentro de sus facultades u obligaciones la posibilidad de implementar algún ejercicio democrático para que, bajo su autonomía constitucional y presupuestal, establezcan el recurso correspondiente, previo análisis técnico y especializado por parte de las áreas que lo conforman, para llevar a cabo sus funciones de manera correcta, sin afectar partidas presupuestales destinadas a otro tipo de actividades.

Resulta oportuno destacar que el análisis de controversias constitucionales no solamente visibiliza las facultades constitucionales de las autoridades señaladas como responsables y del propio Instituto, así como la sinergia que se debe establecer para que cada una, en el ámbito de sus atribuciones, cumpla con los mandatos constitucionales, sino también la necesidad de dotar a las autoridades

electorales del recurso necesario para poder llevar a cabo sus funciones con autonomía y de manera objetiva; esto, en razón de que deben ser las autoridades involucradas las que, de manera particular, puedan determinar cuánto se requiere bajo parámetros justificados, y no así una autoridad distinta, provocando con ello la posible implementación de sus actividades de manera diversa a la considerada por el Instituto.

Fuentes consultadas

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2023, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Reglamentaria_de_las_fracciones_I_y_II_del_Articulo_105.pdf

Decretos, tesis y acuerdos

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la propuesta de recursos adicionales al anteproyecto de presupuesto de este Instituto para la realización de la consulta popular el 1 de agosto de 2021, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados sea considerada en la aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2020 [con fuerza de ley], disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605020&fecha=13/11/2020#gsc.tab=0

Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019 [con fuerza de ley], disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0.

Tesis [A]: 1a. XVIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 52, marzo de 2018, t. I, p. 1107, registro digital 2016428.

10

2020

CONSIDERACIONES SOBRE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 10/2020

respecto del Decreto por el que se expide
el Presupuesto de Egresos de la Federación
para el Ejercicio Fiscal 2020

Salvador Oliveros Ruiz

Introducción

En este capítulo se analiza la Controversia constitucional 10/2020 presentada, en su calidad de actor, por el Instituto Nacional Electoral (INE) en relación con la reducción del presupuesto aprobado para su ejercicio fiscal en 2020, contra los actos realizados por el titular del Ejecutivo federal, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, y la Cámara de Diputados. La instructora encargada del proyecto fue la ministra Yasmín Esquivel Mossa, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Los objetivos son: i) explicar el contexto en el que el INE integra su presupuesto anual, así como el costo presupuestario de la democracia electoral; ii) conocer las causas que motivaron que la Controversia constitucional 10/2020 se haya resuelto a través del sobreseimiento por cesación de efectos; y iii) identificar las consecuencias del retraso en los dictados de las resoluciones por la SCJN.

1. El conflicto presentado ante la SCJN para su control constitucional y su trascendencia

1.1. Problema jurídico y solución de la SCJN

El 28 de agosto de 2019, el Consejo General del INE aprobó su proyecto de presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020. El total ascendió a \$17,732,357,976.00 (diecisiete mil setecientos treinta y dos millones trescientos cincuenta y siete mil novecientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.).

En la integración de dicho presupuesto se consideraron recursos para los Procesos Electorales Locales 2019-2020 en los estados de Coahuila e Hidalgo, y para programar e instrumentar las actividades relacionadas con el inicio de los procesos electorales, tanto federal¹ como locales² 2020-2021.

El 11 de diciembre de 2019, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó el Presupuesto de Egresos de la Federación³ 2020, que contemplaba una reducción de \$1,071,562,960.00 (mil setenta y un millones quinientos sesenta y dos mil novecientos sesenta pesos 00/100 M.N.) al proyecto de presupuesto originalmente aprobado y solicitado por el INE.

El 23 de enero de 2020, el INE presentó la controversia constitucional y, mediante acuerdos de fechas 27 de enero y 4 de febrero de 2020, la SCJN ordenó integrar el expediente respectivo, así como admitir la demanda; por lo que, una vez desahogados todos los trámites de ley, el 10 de junio de

1 Renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2 Elecciones locales en las 32 entidades de la República.

3 De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, SHCP, disponible en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2023), el Presupuesto de Egresos de la Federación "... es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país, elaborado por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales".

2021⁴ se remitió el recurso a la ponencia para el dictado del proyecto correspondiente.

La resolución de la Segunda Sala de la SCJN —al reanalizar el análisis de las causales— estimó *fundada* la causal de improcedencia hecha valer por el demandado, la cual se hizo consistir en que habían *cesado los efectos del acto que la motivó* y, por tanto, la declaración de invalidez que pudiera emitirse no tendría efectos retroactivos.

Para sostener lo anterior, la Segunda Sala de la SCJN expuso que, en general, el Presupuesto de Egresos de la Federación se rige por el *principio de anualidad*, es decir, previamente se establecen los ingresos que podrán ser recaudados por la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que dichos ingresos deberán ser aplicados. Lo anterior, con la finalidad de tener un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público; considerando que en la Ley de Ingresos se prevé que tendrá vigencia de un año, y lo mismo será para su distribución y gasto.

En el mismo orden de ideas, se apuntó que “... este Alto Tribunal ha sentado el criterio de que las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos se *rigen por el principio de vigencia anual*, pues constituyen instrumentos jurídico-financieros cuyo propósito fundamental es poner los medios para el funcionamiento y desarrollo del Gobierno y de la gestión financiera general de los asuntos públicos durante un año fiscal determinado”.

De esta manera, la SCJN puntualizó que, de acuerdo con el transitorio primero del decreto impugnado, con vigencia del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, trajo como consecuencia la invalidez solicitada, ya que no tenía ninguna eficacia material y mucho menos jurídica, toda vez que la afectación que resentía el INE en su esfera de atribuciones había quedado sin efectos.

En consecuencia, se concluyó que, ante la imposibilidad de realizar algún pronunciamiento (puesto que no era ya posible que se produjeran efectos posteriores), la

4 Considerando que el 23 de enero de 2020 el INE presentó la controversia constitucional, se remitió para el dictado de la sentencia respectiva después de más de 15 meses en la etapa de sustanciación.

sentencia ya no tendría efectos jurídicos ni retroactivos, siendo inexistente lo que había motivado la controversia constitucional. Por tanto, se decidió actualizar la causal de *improcedencia* contenida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia.⁵ En razón de lo anterior, se resolvió por unanimidad de cinco votos sobreseer la controversia constitucional planteada.⁶

1.2. Trascendencia del conflicto sujeto a control constitucional

En principio, y para dar un contexto del presente análisis, se considera necesario recordar los elementos que conforman la integración de un presupuesto para las actividades que realizan los órganos electorales en los ámbitos federal y local para la implementación de los procesos electorales, así como para los ejercicios de democracia participativa (referendo, plebiscito o consulta ciudadana, revocación de mandato, presupuestos participativos, etcétera). Estas actividades requieren una gran inversión para su óptima instrumentación, lo anterior, sin dejar de lado el alto financiamiento de las actividades de los partidos políticos y, en su caso, las candidaturas independientes. De modo general, es posible afirmar que el alto costo presupuestario de la democracia electoral en México es un tema que ha

5 El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2015) señala lo siguiente: “Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”.

6 Dicha determinación además fue sustentada con la aplicación de la tesis [J]: P./J. 54/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 882, registro digital 190021, de rubro “Cesación de efectos en materias de amparo y de controversia constitucional. Sus diferencias” y por identidad de razón de acuerdo con lo contenido en el criterio del Tribunal Pleno, en la tesis [J]: P./J. 9/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 957, registro digital 182049, de rubro “Acción de inconstitucionalidad. Procede sobreseer en el juicio si concluyó la vigencia anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación impugnados y, por ende, cesaron sus efectos”.

generado desconfianza, reserva y molestia en la sociedad, propiciando un amplio debate público.

En este sentido, es importante entender que el INE forma parte de una gran variedad de órganos autónomos que encuentran su origen y sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ser una de las instituciones que más evoluciones ha tenido desde 1990, pues se le han adicionado considerablemente diversas atribuciones. A raíz de la reforma electoral de 2014, pasó de organizar la elección para elegir presidente, senadores y diputados a responsabilizarse de nuevas atribuciones, además de atraer cuestiones que estaban destinadas al ámbito local. Por mencionar algunas:

- La elección y remoción de las y los consejeros de los Organismos Públicos Locales (OPL).
- La asunción, delegación y atracción de funciones electorales encomendadas a los OPL.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de todos los partidos políticos y candidatos.
- La capacitación electoral a nivel federal.
- La determinación de la geografía electoral (distritos y circunscripciones).
- El establecimiento o la ubicación de casillas y la designación de las y los funcionarios de sus mesas directivas.
- Emitir los lineamientos para resultados preliminares, conteos rápidos y encuestas.
- La organización de consultas populares y el garantizar los demás mecanismos de participación ciudadana.
- La administración de los tiempos de radio y televisión, así como el monitoreo de transmisiones en precampañas y campañas electorales.

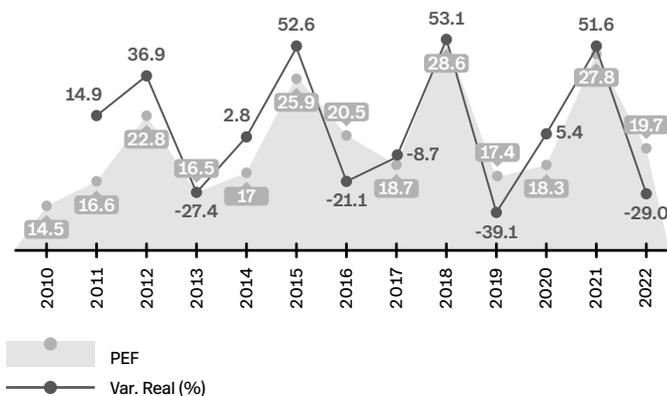
Como se observa, estas atribuciones han tenido un impacto sustancial en los recursos que requiere el Instituto para dar

cumplimiento a sus funciones, lo cual se traduce en incrementos constantes de su presupuesto.⁷

En una investigación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas⁸ se concluyó que, en 2015, 2018 y 2021, el presupuesto del INE se incrementó en poco más del 50% real respecto a sus ejercicios previos, distinguiendo que para 2012 el aumento fue de 36.9%, debido a que en esos años se llevaron a cabo elecciones federales, por lo que se asignó un mayor presupuesto, en contraste, en los años posteriores en los que se requería realizar gasto para los procesos electorales locales se asignaron menos recursos comparados con el año anterior a cada proceso federal, en promedio, -29.2% real, como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1

Instituto Nacional Electoral: PEF 2010-2022
(miles de millones de pesos de 2022)



Fuente: Gráfica elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Secretaría de Hacienda: PEF 2010-2022.

7 Debe tenerse clara distinción entre los recursos que son necesarios en los años con procesos electorales locales, de aquéllos con proceso electoral federal.

8 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del Presupuesto Aprobado para el Instituto Nacional Electoral, 2010-2022*, Cámara de Diputados. LXV Legislatura-CEFP, 14 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0972021.pdf> (fecha de consulta: 5 de julio de 2023).

Con la reforma de 2014, el INE evolucionó hacia una institución de carácter nacional a partir de la cual se estableció como objetivo que los estándares para organizar los comicios locales se homologaran con los federales. Con lo anterior, se pretendió fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, al tener una autoridad encargada de garantizar, organizar, vigilar y validar los procesos electorales en México.

Además de lo anterior, la creación de un sistema electoral nacional implicó cambios significativos en la dinámica de los OPL. En particular, se fortaleció la profesionalización e independencia de las autoridades electorales locales; de manera precisa, esta consideración fue la justificación para evitar la presunta e indebida injerencia de las autoridades federales, lo que ha generado mayor certeza en los resultados de las elecciones locales.

Por otro lado, para comprender el alto costo presupuestario electoral debemos reflexionar respecto al financiamiento público otorgado a los partidos políticos. Desde 1990, estos entes de interés público empezaron a recibir un dinero con la finalidad de apoyar sus actividades ordinarias y gastos de campaña; así, año tras año los gastos se han incrementado. No se debe perder de vista que aquellos partidos políticos que cuentan con registros estatales también tienen derecho a recibir un financiamiento público para elecciones locales, lo que ha implicado la duplicidad de los recursos obtenidos para los procesos electorales.

En este sentido, es necesario reflexionar en dos aspectos. Por un lado, proporcionar recursos públicos a los partidos políticos ha fortalecido la participación ciudadana y la democracia, propiciando que candidatos independientes, así como la sociedad civil organizada en grupos políticos con independencia de su posición económica, cultural o cualquier otra, tengan garantizadas las mínimas posibilidades para promover y organizar una agenda política de manera institucionalizada. Asimismo, permite escenarios de *piso parejo* (equidad en la contienda) que dan lugar a una

competencia electoral positiva y necesaria para que exista un sistema de partidos más competitivo.⁹

Por otro lado, es necesario abordar la problemática respecto a la creación y el mantenimiento de los partidos políticos que han convertido los mecanismos de apoyo financiero en un *modus vivendi* para obtener recursos económicos. Es un desafío concretar candados que no conviertan el financiamiento público en un botín que perjudique a la democracia.

En conclusión, todas las consideraciones señaladas anteriormente son las que integraron parte del presupuesto del INE para los procesos electorales locales 2019-2020 de Coahuila e Hidalgo, así como para financiar las actividades relacionadas con el inicio del Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021.

1.3. Controversia constitucional como medio de control y contrapeso para resolver las diferencias entre los poderes del Estado

Las controversias constitucionales son mecanismos de control cuya finalidad fundamental es fortalecer el federalismo, la autonomía y supremacía de la Constitución, promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, locales, órganos de gobierno o entre las órdenes de gobierno federal, estatal y municipal por invasión de competencias o por esquivar cualquier tipo de violación a la Constitución.¹⁰

9 Gabriel Moreno Zepeda, "El costo presupuestario de la democracia electoral", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, vol. 2, México, TEPJF, 2020, pp. 607-627, disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf (fecha de consulta: 19 de julio de 2023).

10 Artículos 46, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados; Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Héctor Fix Zamudio, "La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1992, p. 108-109.

En este procedimiento, las y los promoventes plantean la existencia de un agravio en su perjuicio cuando un poder o autoridad (órgano demandado) realiza un acto o emite una disposición de carácter general, como son las leyes, los reglamentos o decretos (norma o acto cuya invalidez se demanda), puesto que consideran que este órgano ejerce funciones correspondientes a otro poder o nivel de gobierno.

También podemos afirmar que la *tutela jurídica* de las controversias es:

[...] la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales [...]¹¹

En suma, por medio de la controversia constitucional se pretende tutelar el respeto pleno del orden constitucional, pues mediante este mecanismo es posible alegar violaciones a los preceptos contenidos en la Constitución y solicitar la invalidez de los actos; no obstante, es determinante la afectación que puede resentir el ente accionante que hace valer el medio de control constitucional de los actos de alguno de los poderes públicos.

Por otro lado, la etapa de instrucción¹² de la controversia constitucional considera que, recibida la demanda, la o el

11 Tesis [J]: P/J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997, registro digital 186044, de rubro "Controversia constitucional. Es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal".

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad: análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México,

presidente de la SCJN designará, de acuerdo con el turno que corresponda, al ministro instructor que ponga el juicio en estado de resolución.

Además, el ministro instructor es quien proveerá la admisión o desechamiento de la controversia, así como quien ordene la formulación del emplazamiento y la vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda. Asimismo, se fijará la fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y se elaborará el proyecto de sentencia.

En este sentido, el INE presentó la controversia constitucional sujeta a análisis, debido a que la Cámara de Diputados y el titular del Ejecutivo federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobaron y publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el Presupuesto de Egresos 2020, que consideraba una reducción al proyecto de fondos originalmente aprobado por el INE. Es preciso señalar que la finalidad de dicho presupuesto para el ejercicio fiscal se programaba con base en tres elementos:

- *Presupuesto base*, requerido para que cada una de las unidades administrativas lleve a cabo sus actividades regulares, así como la *Cartera institucional de proyectos* relacionada con los proyectos estratégicos del INE.¹³
- *Financiamiento público*, partida destinada a los partidos políticos, con la finalidad de garantizar sus actividades ordinarias.¹⁴

SCJN, 2009, pp. 50-51, disponible en <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/75639/75639.pdf> (fecha de consulta: 26 de julio de 2023).

13 Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG403/2019, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112344/CGor201908-28-ap-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2023).

14 Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG348/2019, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112257/CGex201914-08-ap-1.pdf> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2023).

Por tanto, ante la amenaza de una disminución al presupuesto, se consideró la posibilidad de poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos, funciones, fines y obligaciones constitucionales y legales que le fueron conferidos al Instituto, que en el marco de sus atribuciones fue responsable de diversas actividades durante 2020, entre las que destacaron: contribuir al desarrollo de la vida democrática; coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política; consolidar el régimen de partidos políticos; garantizar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales; preparar las precampañas; colaborar y apoyar en la instrumentación del Programa de Resultados Electorales Preliminares y los conteos rápidos; supervisar y dar seguimiento a la impresión de la documentación y adquisición del material electoral; capacitar a supervisores y capacitadores-asistentes electorales, así como a las y los funcionarios de mesas directivas de casilla; además de llevar a cabo la conclusión, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales 2019-2020 en los estados de Coahuila e Hidalgo, así como financiar las actividades relacionadas con el inicio del Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021.

Dado lo anterior, los recursos que se previeron para garantizar el cumplimiento de la función electoral para ofrecer certeza y legalidad de los procesos electorales eran esenciales, pues la instrumentación de todas las actividades a las que se encuentra legalmente obligado el INE contribuye a la estabilidad política, social y económica del país.

Ahora bien, para entender la conclusión a la que llegó la SCJN, es necesario señalar que el proceso jurídico del *sobreseimiento* se refiere a que se deja sin curso el procedimiento y, por ende, queda sin resolver la controversia constitucional planteada, lo cual ocurre cuando se actualiza alguno de los supuestos contenidos en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria,¹⁵ que impide al juzgador pronunciarse sobre el fondo del asunto.

15 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

Desde mi punto de vista, la SCJN no valoró las implicaciones de que el INE no contara con un presupuesto suficiente para el desempeño de sus funciones, toda vez que las atribuciones legalmente establecidas a partir de la reforma de 2014 fundaron un modelo de organización y logística electoral único en el mundo que depende de un órgano nacional autónomo, el cual tiene, entre sus responsabilidades, garantizar el ejercicio del voto universal, libre y secreto.

En este sentido, cabe destacar que, a pesar de la importancia y trascendencia del conflicto presentado para su control constitucional, la SCJN concluyó que era imposible realizar un pronunciamiento de fondo y estimó que resultaba fundada la causal de improcedencia hecha valer por el demandado y, por tanto, resolvió sobreseer la controversia constitucional; no obstante, de haberse resuelto durante la vigencia del presupuesto que causaba un perjuicio al INE y de acuerdo con los criterios¹⁶ que ha sostenido la propia SCJN junto con los expuestos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, habría sido posible dar la razón al INE y, en consecuencia, declarar la invalidez solicitada.

1.4. Consecuencias de las dinámicas de trabajo para el trámite y la resolución de asuntos en la SCJN

Mediante una solicitud de acceso a la información pública,¹⁷ Intersecta, una organización feminista que trabaja

¹⁶ Sentencia recaída a la Controversia constitucional 209/2021. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, 1° de junio de 2022, entre otros, se declaró la invalidez del Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Además, por analogía el SUP-JE-81/2020, por el cual se vinculó al gobierno de la CDMX a entregar los recursos aprobados por el Congreso local, pues con ello se acreditó la vulneración a la autonomía de funcionamiento del Tribunal Electoral local, y SUP-JE-030/2018, en el que se ordenó al gobierno estatal entregar el monto autorizado por el Congreso local como parte de la ampliación presupuestal.

¹⁷ Haydée Gómez y Regina Isabel Medina, “Los (des)tiempos de la Suprema Corte frente a la militarización”, *Nexos*, 5 de julio de 2020, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-destiempos-de-la-suprema-corte-fren->

para resolver el problema de la discriminación en México,¹⁸ tuvo acceso a una base de datos sobre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales que la SCJN recibió y resolvió entre 1997 y abril de 2021. Destaca que sólo 5,048 asuntos se han concluido; de ellos, el 33% corresponde a acciones de inconstitucionalidad y el 66%, a controversias constitucionales. Con base en los datos ya referidos, se pudo inferir que a la SCJN le toma un promedio de 352 días *resolver una controversia constitucional* y un promedio de 282 días para las acciones de inconstitucionalidad. El estudio mencionado tenía la finalidad de exponer el tiempo que demora la Corte en resolver las acciones y las controversias vinculadas con la militarización de la seguridad pública; en consecuencia, se encontraron varios casos en los que el tiempo promedio fue excedido; de modo particular resaltan los expedientes AI 8/2016, AI 9/2016 y AI 16/2016 (que versaban sobre acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) para los cuales la SCJN se excedió en su resolución 1,552 días en promedio.

Ahora bien, en el análisis del presente caso, la temática versa acerca del *sobreseimiento de una controversia*; para conocer un poco más sobre este tipo de situaciones, se formuló una consulta¹⁹ a la SCJN a efecto de que proporcionara un estadístico de los sobreseimientos que se hubieran emitido al haberse actualizado el *cese de efectos del acto controvertido*²⁰

te-a-la-militarizacion/?fbclid=IwAR01jLJOhDsLIKOD-qi6ebexZswiGeuzUSUM-
vd-FxH3nLbEvP7AZeVP768E (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

18 <https://www.intersecta.org/>

19 Folio de la consulta 330030523001714.

20 Tesis [J]: P/J. 54/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 882, registro digital 190021, de rubro y texto “Cesación de efectos en materias de amparo y de controversia constitucional. Sus diferencias”. La *cesación de efectos* de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al

y, en específico, sobre el presupuesto otorgado a órganos autónomos en el que se aplicara el principio de anualidad. Las controversias constitucionales resueltas por la Primera y la Segunda Sala de la SCJN, bajo los parámetros señalados, fueron las siguientes:

- Dictadas por la Primera Sala en 2022 = 10
- Dictadas por la Primera Sala en 2023 = 5
- Dictadas por la Segunda Sala en 2022 = 17
- Dictadas por la Segunda Sala en 2023 = 10

En total fueron 42 resoluciones en el supuesto del sobreseimiento al haberse actualizado el *cese de efectos del acto controvertido*.

En el caso que se analiza, el retraso del trámite en la SCJN terminó por sobreseer la controversia constitucional, pues las dinámicas de la Corte provocaron la cesación de efectos. Sin embargo, este hecho es contrario al objetivo de dicho medio de control constitucional,²¹ es decir, se debió tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución confiere a los órganos del Estado y considerar que la falta de celeridad en la administración de justicia, al no entrar al fondo del asunto, actualizaría una imposibilidad de someter a escrutinio constitucional las violaciones que se alegaron y que pudieron traer como consecuencia una posible parálisis de actividades, el retraso en el desarrollo de las funciones sustantivas o, incluso, la suspensión de un proceso electoral, lo que implica consecuencias negativas para el adecuado funcionamiento del INE.

agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución federal y 45 de su Ley Reglamentaria.

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 22.

Particularmente, la Segunda Sala de la SCJN, al realizar el análisis de las causales de improcedencia, estimó fundada la causal de improcedencia que se hizo valer, es decir, que habían *cesado los efectos del acto* que motivaron la controversia. No obstante, esa causal de improcedencia se debió más a un retraso en el dictado de la resolución y, por tanto, no existía una justificación o razón para considerar la cesación de efectos. En esas condiciones, la Corte sostuvo que la declaración de invalidez que pudo emitirse no tendría efectos retroactivos y sería acorde con la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación que se rige por el *principio de anualidad*.

Ahora bien, con base en lo anterior, la SCJN debió valorar los elementos antes señalados como esenciales, con la finalidad de que el dictado de la resolución tuviera una calidad de urgente y preferente.

Consideraciones finales

El análisis presentado expone que en nuestro sistema político vigente contamos con autoridades electorales independientes y que uno de los elementos que ha logrado esta autonomía es el tema presupuestal;²² sin embargo, la

22 En la sentencia recaída a la Controversia constitucional 31/2006, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, del 7 de noviembre de 2006, se señaló lo siguiente:

“... la autonomía de la que goza el INE conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (actuando como autoridad electoral) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

Así, como expresión de esta autonomía, y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, también cuenta con **autonomía presupuestaria**, lo que implica que es a éste a quien le corresponde **elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos**, sujetándose siempre a la normatividad de la materia. La autodeterminación en el manejo de sus recursos económicos tiene la finalidad de que pueda funcionar y cumplir con las atribuciones que tiene conferidas constitucionalmente libre de cualquier tipo de presión; además, su autonomía presupuestaria está directamente relacionada con la satisfacción plena de las tareas que tiene encomendadas el INE en relación con el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía”.

diversidad de partidos políticos y los mecanismos de participación ciudadana (que son entendidos en cuanto a su utilidad, pero no en cuanto a que su instrumentación requiere un costo) han hecho recurrente en el debate público el gasto destinado a mantener el sistema electoral.

Considero necesario hacer una evaluación (crítica) para saber si los montos públicos que se destinan al sostenimiento del sistema político han cumplido sus objetivos y si es posible ser más eficaz reduciendo el costo presupuestario de la democracia. Ahora bien, de plantearse una nueva reforma, es de suma importancia que la discusión en torno al presupuesto destinado al funcionamiento de las autoridades electorales se realice a partir de las atribuciones legales (análisis objetivo), tanto en lo local como en lo federal, pues sólo de esa forma es posible conocer si en verdad existe un gasto excesivo e irracional (en su caso, duplicado), pero sin perder de vista las prerrogativas entregadas a los partidos políticos, las cuales deben tener un meticuloso análisis respecto a la fórmula con la cual se calculan. En este sentido, la falta de análisis, o uno apresurado, podría generar desconfianza en la ciudadanía, además de que una implementación precipitada mediante recortes significativos al presupuesto, a través de los congresos locales o federal, propiciaría el debilitamiento de la democracia y las consecuencias de dichas medidas serían que las autoridades electorales no logren cumplir con las actividades relativas a los procesos electorales.

Por otro lado, cabe señalar que las controversias constitucionales que versan sobre disminuciones al presupuesto de los órganos autónomos cada día se han vuelto un tema más común en la SCJN. Sin embargo, parecería que la premura para la administración de justicia no ha variado, pues es común que no se analicen a fondo los asuntos planteados, lo cual podría generar en el ámbito electoral retrasos en el desarrollo de las funciones sustantivas o, incluso, la suspensión del proceso electoral, además de hacer nugatorio poder explorar nuevos mecanismos para consolidar el ejercicio de los derechos político-electorales. Se afirma lo anterior porque a la fecha se han implementado mejoras en los mecanismos de votación y diversas pruebas piloto,

ejercicios que generan un alto costo, tal como lo ha sido: el voto en el extranjero, sea presencial en las embajadas o por su forma electrónica, voto en prisión preventiva, la implementación de votación en urnas electrónicas o la votación anticipada para personas con problemas de movilidad, por citar algunos.

Asimismo, debe reconocerse que las decisiones de la Corte están sujetas a un escrutinio crítico importante, derivado de los distintos criterios o los tiempos que se toman sobre temas controversiales. Sin embargo, la falta de *expedituz* ha mermado la credibilidad y ha generado diversas críticas, mismas que no han sido atendidas o explicadas, y no se entiende que no sea posible superar el tiempo de trámite de los casos que le son sometidos a análisis; de aquellos casos resultan por demás relevantes en los que se requiere hacer oportunamente un pronunciamiento de fondo, como son los referentes a temas relacionados con el presupuesto, puesto que los tiempos están acotados a la actualización del *principio de anualidad*.

Finalmente, planteo la necesidad de que la SCJN establezca mecanismos de rendición de cuentas (es decir, se transparente) respecto a las razones que llevan al dictado de resoluciones, en donde ya no es necesario un pronunciamiento de fondo sobre los motivos para que casos, como el que se analizó, no sean considerados de urgente y preferente dictaminación. Uno de los grandes desafíos de la Corte será identificar las problemáticas para la substanciación de las controversias constitucionales, así como la implementación de acciones o medidas para solucionar estas deficiencias, lo anterior teniendo en cuenta que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé plazos para la substanciación de los medios de control constitucional. Sería oportuna la creación de una reglamentación interna que lo solucione, lo cual confiamos que sea pronto por el bien de nuestra democracia.

Fuentes consultadas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del Presupuesto Aprobado para el Instituto Nacional Electoral, 2010-2022*, México, Cámara de Diputados. LXV Legislatura-CEFP, 14 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0972021.pdf>

Fix Zamudio, Héctor, “La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano”. *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.

Gómez, Haydée y Regina Isabel Medina, “Los (des)tiempos de la Suprema Corte frente a la militarización”, *Nexos*, 5 de julio de 2021, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-des-tiempos-de-la-suprema-corte-frente-a-la-militarizacion/?fbclid=IwAR01jLJ0hDsLIK0D-qi6ebexZswlGeuzUSUMvd-FxH3nLbEvP7AZeVP768E>

Moreno Zepeda, Gabriel, “El costo presupuestario de la democracia electoral”, en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, vol. 2, México, TEPJF, 2020, disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad: análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2009, disponible en <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/75639/75639.pdf>

Leyes

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2015, disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/ley_reglamentaria_de_las_fracciones_i_y_ii_del_articulo_105_de_la_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_mexicanos.pdf

Sentencias, tesis y acuerdos

Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG348/2019, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112257/CGex201914-08-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG403/2019, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112344/CGor201908-28-ap-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sentencia recaída a la Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 7 de noviembre de 2006.

Sentencia recaída a la Controversia constitucional 209/2021. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, 1º de junio de 2022.

Tesis [J]: P./J. 54/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, registro digital 190021.

Tesis [J]: P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, registro digital: 186044.

211

2019

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 211/2019

y la remuneración de servidores
públicos del INE

Josué Cervantes Martínez

Introducción

En el presente estudio se analiza la sentencia emitida el 14 de julio de 2021 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del expediente 211/2019, cuya ponencia correspondió a la presidenta de la Sala, ministra Yasmín Esquivel Mossa. La resolución recayó a la controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional Electoral (INE) en contra del Poder Ejecutivo federal, así como de las cámaras de Diputados y Senadores.

Del primero, reclamó la publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 2019.

De los segundos, se inconformó por la aprobación en sede legislativa de las reformas y adiciones a las referidas leyes.

Cabe precisar que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de noviembre de 2018, siendo concretamente las reformas y adiciones a los artículos 1, segundo párrafo; 3, fracciones III y V; 6, fracción I; 7, fracción III, inciso I); y 7 bis de la referida ley, además de la expedición de los artículos transitorios primero y segundo del decreto publicado el 12 de abril de 2019 por el que se produjeron dichas modificaciones, el acto reclamado a través de la controversia constitucional sujeta a estudio.

El tema de fondo sometido a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) consistió en revisar si las disposiciones legales antes invocadas se apegaron a lo establecido en los artículos 1º; 5º; 14; 16; 41, base V, apartado A y D; 49; 74; 75; 123, apartado B, fracción XIV; 127; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En términos específicos, se reclamó determinar si los emolumentos y las prestaciones laborales del personal del servicio profesional electoral nacional y de la rama administrativa del Instituto Nacional Electoral podían ser tasados para mantenerlos por debajo del límite establecido en concepto de emolumentos percibidos por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la Segunda Sala del máximo tribunal jurisdiccional a la que correspondió resolver sobre la problemática planteada sobreescribió el asunto, por lo que el presente análisis se circunscribirá a estudiar la causal aplicada y sus efectos. En tal contexto, el trabajo actual se desarrolla en tres apartados: en el primero de ellos se expone la situación prevaleciente (estado del arte) del Instituto Nacional Electoral como ente autónomo del Estado mexicano; en el segundo, se revisan los razonamientos lógico-jurídicos sostenidos por la Segunda Sala al momento de dictar su resolución; y, en el tercero, las consideraciones y conclusiones.

1. El Instituto Nacional Electoral como ente autónomo del Estado mexicano

Conforme a uno de los artículos más importantes de la Carta Magna (por plasmar un pilar marcadamente representativo del constitucionalismo contemporáneo),¹ es decir, el artículo 49 constitucional, el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, el contexto político, social y económico del México independiente dentro de su proceso de democratización,² sobre todo hacia finales del siglo pasado y principios del actual, obligó a la creación, o más propiamente, a la refundación de entes públicos investidos de autonomía como mecanismo de contención del poder casi absoluto del Ejecutivo federal, exacerbado durante las administraciones del priismo³ prevaleciente en aquellos años, dando lugar así a la reconfiguración del Banco de México y de la Universidad Nacional Autónoma de México como algunos de los primeros organismos pertenecientes al poder público, pero dotados de autonomía y, con posterioridad, a otros más como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Federal de Competencia Económica y, para efectos de este trabajo, el Instituto Nacional Electoral, entre otros, según la necesidad de regular su especialización sin la intromisión o influencia de los demás poderes de la Unión.

A estos entes que salen del arquetipo tradicional de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se les

1 Así lo ve Jaime Cárdenas, "Comentario al artículo 49", en Jaime Cárdenas *et al.*, *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 195.

2 José Luis Caballero Ochoa, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000, p. 153, explicó en su momento, respecto al surgimiento de los organismos constitucionales autónomos, que México se había sumergido en un proceso de democratización que se avizoraba sin retorno, de replanteamiento de paradigmas e, incluso, de refundación.

3 José Luis Caballero Ochoa, *op. cit.*, explica que los primeros entes autónomos comenzaron a surgir en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

ha denominado organismos constitucionales autónomos, que son

aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.⁴

Dentro de esos organismos constitucionales autónomos se encuentra, como ya se adelantó, el Instituto Nacional Electoral. En ese contexto, de acuerdo con el apartado A del primer párrafo de la base V del tercer párrafo del artículo 41 constitucional, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público *autónomo* dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad serán principios rectores.

La autonomía, de la cual está investida la autoridad administrativa electoral nacional, deviene de la reconfiguración del máximo órgano superior de dirección del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), creado por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990,⁵ así como con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el 11 de octubre del mismo año, reformado para los efectos antes mencionados el 22 de agosto de 1996, básicamente para excluir al titular de la Secretaría de Gobernación como presidente del Consejo General. La mencionada

4 Es la definición que ofrece Filiberto Ugalde, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010, p. 254.

5 Así lo reseña Caballero, *op. cit.*, p. 163.

autonomía, además de dar plena vigencia al principio rector de independencia al entonces Instituto Federal Electoral, se conservó como parte de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral, creado por la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, cuya ley reglamentaria, es decir, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo del mismo año.

Desde luego, puesto que los organismos autónomos son parte del Estado mexicano, la normativa aplicable a éstos fue armonizada en la esfera constitucional y legal para garantizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones como parte, igualmente, del sistema jurídico mexicano. En tal virtud, el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede a los organismos públicos autónomos (aunque expresamente no se menciona al INE, y como no está excluido, debe entenderse que forma parte del concepto de “organismos públicos autónomos”) la legitimación activa para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de que conozca de las controversias que se susciten entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo federal o el Congreso de la Unión, por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Es así como el Instituto Nacional Electoral, en cuanto organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica propia, interpuso en tiempo y forma la controversia constitucional a que se refiere este apunte, mediante escrito presentado el 30 de mayo de 2019; es decir, dentro del plazo de 30 días hábiles legalmente establecido por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el decreto reprochado se publicó el 12 de abril del mismo año, lo cual fue razonado puntualmente por parte de la Segunda Sala actuante en su resolución, en la que se asentaron los días que no fueron computados por ser inhábiles (20, 21, 27 y 28 de abril y 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de mayo de 2019).

Cabe referir que en contra del auto admisorio la Cámara de Diputados presentó un recurso de reclamación, al cual recayó la clave de identificación 125/2019-CA, en el que se adujo que el INE había presentado extemporáneamente la demanda porque no se actualizaba un nuevo acto legislativo y, por ende, los 30 días no debían computarse a partir de las modificaciones en 2019, sino de la emisión de la ley en 2018. No obstante, la Primera Sala resolvió que el planteamiento de la Cámara de Diputados era infundado, pues determinar si se encontraba o no ante un nuevo acto legislativo era una cuestión que atañía al fondo del asunto, por lo que era correcto haber admitido la demanda y no considerar que ésta se presentó en forma extemporánea.

Lo anteriormente expuesto es relevante debido a que, de haberse interpuesto la controversia constitucional de manera extemporánea, al caso concreto, el 31 de mayo de 2019 o en fecha posterior, se habría actualizado la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM, de lo que habría sobrevenido el desechamiento de la demanda. La misma suerte habría seguido el asunto en caso de que no se hubiese acreditado la legítima personería de quien promovió en nombre del Instituto Nacional Electoral, a la sazón, el titular de la Secretaría Ejecutiva, quien, en términos de lo previsto en el artículo 51, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está investido de esa facultad de representación, condición igualmente tomada en cuenta por la instancia resolutora en el apartado respectivo de la sentencia. Lo contrario habría actualizado la causal de improcedencia y el desechamiento respectivo, que se prevee en la fracción IX del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105; lo que no aconteció en la especie, pues el promovente acreditó con el correspondiente nombramiento ostentar el cargo requerido.

Es preciso señalar que en el mencionado Recurso de reclamación 125/2019-CA la Cámara de Diputados había argumentado que el INE carecía de interés jurídico para impugnar el decreto vía controversia constitucional, por lo que

se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Ello, porque el INE no reclamaba alguna invasión a su esfera de competencia, sino la violación de los derechos de sus trabajadores, siendo que la controversia constitucional no es un medio idóneo para reclamar eventuales violaciones a los derechos de ciudadanos o servidores públicos.

No obstante, también este agravio se declaró infundado, pues la Primera Sala advirtió que no debía desecharse la demanda por falta de interés jurídico, puesto que existía un principio de agravio susceptible de ser estudiado en el fondo del asunto, dado que el INE había planteado que algunos preceptos atentaban contra su autonomía en razón de que pretendían someterlo a una normativa con graves omisiones legislativas que propiciaban, en detrimento de su competencia, la intervención directa del Presidente de la República para la determinación de las remuneraciones de su personal con pleno desconocimiento de su atribución especializada.

Ahora bien, en virtud de que las controversias constitucionales tienen como propósito⁶ fundamental dirimir los conflictos que surjan entre los poderes de la Unión, organismos autónomos incluidos, según se ha visto antes, o entre alguno de los primeros y algún otro de los segundos, la sentencia reconoció la legitimación pasiva para comparecer a juicio por parte del titular de la Consejería Jurídica del Gobierno por lo que respecta al Poder Ejecutivo, así como de las respectivas presidencias de las mesas directivas de las cámaras de Senadores y de Diputados; ello, mediante la exhibición de la correspondiente documentación

6 José Ovalle Favela, "Las controversias constitucionales y los órganos autónomos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre, 2011, p. 102, expresa, respecto al propósito de estos medios de control constitucional, que "[e]n el derecho mexicano se denominan controversias constitucionales a los procesos que pueden promover entidades, poderes y órganos públicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que ésta determine si los actos o disposiciones generales de otras entidades, poderes y órganos públicos invaden las atribuciones que la Constitución Política confiere a los primeros".

comprobatoria. Aún más, en el varias veces citado Recurso de reclamación 125/2019-CA, la Cámara de Diputados adujo que se actualizaba la cosa juzgada, pues el Pleno de la Suprema Corte había emitido sentencia en la Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en donde también se habían impugnado normas relativas a las remuneraciones de los servidores públicos y en donde se le ordenó al Congreso de la Unión que legislara a fin de establecer claramente cómo debía integrarse la remuneración del Presidente de la República, mediante parámetros objetivos.

Sin embargo, la Primera Sala desestimó el agravio relatado, primero, porque no había identidad en los medios de control, pues el analizado en este artículo, al igual que los demás que comprenden la presente obra, era una controversia constitucional, mientras que el asunto que ya se había fallado derivaba de acciones de inconstitucionalidad. Además, la sentencia emitida en esas acciones de inconstitucionalidad había recaído sobre el decreto de noviembre de 2018 mediante el cual se expidió la Ley de Remuneraciones, en tanto que en la que fue objeto del acuerdo analizado en este estudio se impugnaría el decreto de 2019 por medio del cual se habían realizado modificaciones a tal ley.

Superadas las causales de improcedencia antes comentadas, el asunto estuvo en condiciones de seguir su curso para entrar al fondo, lo que no aconteció en los hechos por los motivos que se analizan en el siguiente apartado.

2. Sentido de la sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El 14 de julio de 2021, la sentencia en comentario fue sobreeséda oficiosamente por la resolutora al sobrevenir una de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente la prevista en la fracción V del citado cuerpo reglamentario, misma que es del tenor siguiente:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia[...]

La causal de improcedencia en la que se basó la decisión de la Segunda Sala fue, pues, la relativa a la *cesación de efectos*,⁷ la cual se da cuando se actualizan dos requisitos, a saber: a) cuando durante la tramitación de una controversia constitucional la norma impugnada se modifica o deroga y b) si el actor no presenta la ampliación de la demanda⁸ para incluir al nuevo acto legislativo.

En el caso concreto, la decisión adoptada obedeció a que el 19 de mayo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

La expedición de la nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos abrogó no únicamente las reformas cuestionadas mediante la interposición de la controversia constitucional que se estudia, sino que, incluso, derogó la ley de que se trata en su conjunto, lo que conllevó que en ese momento cesaran los efectos de dicha ley y, para lo que interesaba a la materia de estudio, dejaran de tener aplicación las reformas combatidas. Es decir, de acuerdo con la visión de la Segunda Sala de la SCJN, la causa de pedir de la parte demandante se vio automáticamente satisfecha con la publicación de la nueva ley, pues justamente la pretensión jurídica del Instituto Nacional Electoral consistió en pedir la anulación de las disposiciones normativas reformadas

7 Es el nombre que le otorga Mauro Arturo Rivera León, “Controversia constitucional (causas de improcedencia y sobreseimiento)”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor et al. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, t. 1, México, UNAM-III, 2021, p. 416.

8 *Idem*.

al considerar que no se ajustaban al marco constitucional, lo que para efectos prácticos implicó que dejaran de tener vigencia y, con ello, validez jurídica alguna. En ese orden de ideas, la Segunda Sala razonó que a ningún fin práctico conduciría continuar con el trámite de la demanda, puesto que, aun cuando se produjera una sentencia favorable a la parte actora, los efectos de la resolución serían exactamente los mismos que los producidos por la expedición de la nueva ley, es decir, impedir la aplicación de la ley anterior en la esfera jurídica de la parte actora. En tal virtud, habría sido ocioso seguir con el asunto hasta su conclusión, si la sentencia de fondo que al efecto se produjera “se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura”, como bien se asienta en la parte conducente del sobreseimiento.

En este punto, la sentencia es por demás didáctica y de pedagogía insuperable, al menos por cuanto hace al presente trabajo, cuando en el numeral 32 del apartado de Presupuestos Procesales, digno de transcripción, a la letra ilustra como sigue:

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la causa de improcedencia por cesación de efectos se actualiza cuando la autoridad responsable deroga, revoca, extingue o deja insubsistente el acto reclamado, de manera que sus efectos quedan destruidos de forma permanente, absoluta, completa e incondicional, y las cosas vuelven al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiera obtenido sentencia favorable, es decir, como si el acto no hubiera invadido la esfera jurídica del particular.

En el caso concreto, la causal de improcedencia actualizada no fue solicitada por la parte demandada, sino advertida de manera oficiosa por la Segunda Sala, al tratarse de un acto dado a conocer al conjunto de las personas gobernadas, entre ellas las partes en conflicto, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, como medio de notificación pública por antonomasia.

Sin duda, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del 19 de mayo de 2021 reproduce disposiciones normativas que podrían vulnerar los mismos preceptos constitucionales aducidos en los conceptos de violación del Instituto Nacional Electoral al promover la controversia constitucional que nos ocupa; no obstante, dicha instancia omitió ampliar la demanda inicial, lo que impidió a la Segunda Sala redireccionar la materia de estudio hacia el nuevo marco legal para resolver de fondo.

Finalmente, es preciso señalar que en el cuerpo de la sentencia analizada se plasmó que, si bien la decisión fue tomada por unanimidad de los ministros integrantes de la Segunda Sala, el ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas y el ministro Luis María Aguilar Morales se apartó de las consideraciones del párrafo 8 (relativo al tema de la extemporaneidad); sin embargo, ni de la versión taquigráfica ni de la sesión transmitida⁹ se advierte que hayan hecho uso de la voz para expresar algo (de hecho, la votación se dio sin discusión), ni emitieron algún voto razonado. Por lo anterior, en este artículo no es posible exponer los argumentos de tales ministros (si es que, en efecto, la postura fue en el sentido señalado, pues bien puede tratarse de un error en el documento publicado).

3. Opinión sobre el asunto estudiado: las relaciones de trabajo entre el INE y su personal

Conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, todo el personal del Instituto Nacional Electoral será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución. Entre otras implicaciones derivadas de lo anterior, el personal del Instituto no podrá sindicalizarse.

9 Véase el minuto 21:25 de la Sesión Remota de la Segunda Sala de la SCJN, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=YdarqExIdCs>

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa hace las veces de contrato colectivo entre el citado personal y el Instituto Nacional Electoral al regular, conforme al artículo 41 constitucional, sus relaciones de trabajo, estableciendo —entre otras disposiciones de observancia obligatoria, tanto para la institución en su calidad de parte patronal, como para su funcionariado— condiciones generales, derechos, obligaciones y prohibiciones, así como el procedimiento laboral sancionador y los medios ordinarios de defensa y demás condiciones contractuales.

El propio Estatuto establece que el Instituto Nacional Electoral podrá contratar servicios personales con base en los regímenes siguientes:

- I.** Laboral, con plaza presupuestal, o
- II.** Civil, bajo la figura de honorarios.

Y continúa señalando que podrá establecer relaciones laborales permanentes, temporales, por obra o tiempo determinado.

Evidentemente, parte sustantiva de la relación laboral y prestación del servicio es el pago de emolumentos, regulados por el propio Estatuto conforme al tabulador de sueldos, que es el instrumento técnico en el que se determinan los grupos, grados y niveles salariales, en el cual se identifican los importes por concepto de sueldo tabular en términos mensuales para los cargos y puestos contenidos en los catálogos correspondientes.

Así las cosas, en efecto, la base II del segundo párrafo del artículo 127 de la Carta Magna establece que:

Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Ciertamente, el propio artículo 127 constitucional, en su primer párrafo, contempla dentro de su regulación a las personas

servidoras públicas de los organismos autónomos, sin que el personal del Instituto Nacional Electoral sea una excepción, por consiguiente, lo previsto en dicho artículo le es aplicable en sus términos. Sin embargo, la fracción III del dispositivo en cita establece hipótesis *excepcionales* al límite constitucional antes transcrito, siendo éstas las relativas a las condiciones generales de trabajo, el trabajo técnico, calificación y la especialización de la función, con su propio límite constitucional. Lo mismo que el artículo 123 constitucional protege el derecho al trabajo digno y socialmente útil, cuya materialización se encuadra dentro de lo que de explorado derecho en materia laboral se ha denominado derechos adquiridos, que son aquellos que “implica[n] la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico”.¹⁰

Desde luego, no es objeto de estudio de este trabajo revisar las condiciones contractuales del personal del Instituto Nacional Electoral, y mucho menos polemizar sobre la razón que le hubiera podido corresponder o no en torno a sus pretensiones, pero adquiere relevancia al haber sido en su momento el planeamiento de fondo del escrito de demanda, análisis lógico-jurídico al que no logró adentrarse la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al actualizarse, como ya se mencionó, en la especie la causal de improcedencia por cesación de efectos que derivó en el sobreseimiento del caso.

Ahora bien, tal como quedó anotado, el Instituto Nacional Electoral omitió proceder con la ampliación de la demanda para combatir el nuevo acto, consistente en la sustitución de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos del 5 de noviembre de 2018, con su reforma del 12 de abril de 2019, por la del 19 de mayo de 2021; no obstante, ello obedeció a que optó jurídicamente por entablar una nueva controversia constitucional (identificada con el expediente 80/2021) en contra del propio Poder Ejecutivo federal, así como en contra de las cámaras integrantes del Congreso

10 Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala, “Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de leyes”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 31, 2011, p. 201.

de la Unión, valiéndose de la expedición de esta última, la cual sigue pendiente de resolución. Al respecto, es menester señalar que, si bien jurídicamente se trata de dos asuntos distintos (la citada controversia constitucional 80/2021 y la controversia constitucional 211/2019 aquí estudiada), desde el punto de vista fáctico la litis (o “el conflicto real”) se halla pendiente de resolución desde 2021, pues, aunque jurídicamente el proceso iniciado en la controversia constitucional bajo estudio está concluido —pues el sobreseimiento es una de las formas de terminación (anormal o extraordinaria) del proceso—, lo cierto es que la litis (en la realidad social y política) sigue latente, ya que a la fecha no existe solución al problema jurídico planteado, es decir, a la pregunta consistente en si ciertos servidores públicos del INE pueden percibir un salario o una remuneración superior a la del Presidente de la República.

Aunque se espera que la respuesta del máximo tribunal del país tenga lugar dentro de la Controversia constitucional 80/2021, por lo que refiere a la controversia aquí analizada, no escapa el hecho de que la SCJN desaprovechó la oportunidad de dar una respuesta constitucional a esa pregunta general y a las interrogantes concomitantes que podrían surgir, como las siguientes: ¿Cómo se concilia el tope constitucional de remuneración con el derecho fundamental de los servidores públicos a recibir una de manera justa, digna y proporcional a las funciones que desarrollan? ¿Una norma infraconstitucional (la impugnada) puede eliminar los derechos adquiridos (las remuneraciones que recibían con anterioridad) de estirpe constitucional e, incluso, de derecho internacional?¹¹ ¿Cuáles son los conceptos que integran la expresión “remuneración presidencial” del que habla el artículo 127 constitucional? ¿Puede funcionar el contrapeso del INE (y de los demás órganos constitucionales autónomos) cuando ese contrapeso depende de quién debe

11 Véase el capítulo “La protección internacional de los derechos adquiridos”, en Organización de las Naciones Unidas, *Documentos del undécimo periodo de sesiones, incluso el informe de la Comisión a la Asamblea General*, Nueva York, ONU, 1960, p. 2 y ss.

ser aquilatado?¹² ¿Puede considerarse que las funciones de ciertos servidores públicos del INE son técnicas y especializadas y que, por ello, caben dentro de la excepción a la prohibición de percibir mayor salario que el Presidente de la República? ¿Cómo se concilian las exigencias sociales de ajustes a las remuneraciones de los altos servidores públicos con los principios de autonomía en la toma de decisiones?

Ésos y otros problemas jurídicos seguramente encontrarán una respuesta constitucional a la altura de las circunstancias; es decir, estoy seguro de que la SCJN ofrecerá una solución constitucional en una sentencia que —de manera robusta— analice el régimen de remuneraciones del Estado mexicano, aclare la naturaleza y alcance de gran parte del artículo 127 de nuestra Constitución y fije el contorno de los derechos de los servidores públicos frente a lo que se ha pretendido que constituya un nuevo principio, a saber, la austeridad republicana.

También tengo la certeza de que la resolución de fondo que emita al respecto, en su momento, el alto tribunal podrá zanjar en gran parte el debate político que se ha dado a lo largo del pasado y el presente sexenio sobre los salarios de los altos servidores públicos, que no sólo corresponden al INE. En una sociedad democrática es de suma importancia atenerse a la solidez de las sentencias que deciden cuestiones fundamentales para la nación, por lo que antes de posibles descalificaciones a esa decisión, habrá que atenerse a la fortaleza de sus argumentos.

Conclusiones

La definición de los contornos del régimen jurídico de las remuneraciones de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral es un tema trascendental para la vida constitucional del país, pues están en juego derechos fundamentales (como el derecho a recibir una remuneración

12 La pregunta la hace Luisa Conesa Labastida, “El salario presidencial y la división de poderes”, *Nexos*, 12 de noviembre de 2018, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-salario-presidencial-y-la-division-de-poderes/> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

justa, digna y proporcional a las funciones desempeñadas), principios constitucionales (como el que establece que la remuneración del titular del Poder Ejecutivo es el tope de las remuneraciones de todos los servidores públicos) y competencias constitucionales de los poderes públicos (pues al INE le corresponde, en ejercicio de su autonomía y autogestión, definir las condiciones laborales de su personal, pero, por el otro lado, al Legislativo le compete establecer la forma en la que habrá de definirse el monto de las remuneraciones del titular del Poder Ejecutivo y, por ende, el aludido tope).

Precisamente en defensa de esa autonomía, el INE presentó una controversia constitucional porque consideró que la ley impugnada era inconstitucional al contener graves deficiencias que, por permitir amplios espacios de discrecionalidad, provocaban la intromisión del Presidente de la República en su esfera de atribuciones, lo que se traducía, en términos llanos, en pedirle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que definiera si su personal podría estar en las condiciones de excepción contempladas por la propia Constitución que les posibilitaran percibir una remuneración superior a la de aquél. En ese sentido, resultó apropiado que el INE hubiese presentado la demanda, pues, como ya se mencionó, la definición constitucional de las cuestiones planteadas es de interés social general y no sólo de interés jurídico particular de la autoridad electoral nacional. Fue también acertado que la Corte hubiese admitido la demanda y desestimado los planteamientos que sostenían la actualización de diversas causales de improcedencia.

Con relación a ello, si bien se trató de un asunto en el cual finalmente no se entró al estudio del fondo, como precedente contiene varios puntos a destacar que dejan ver una línea jurisprudencial de la SCJN enmarcada en el principio *in dubio pro actione*, a saber:

- a. El plazo para poder impugnar la demanda se debe computar a partir de las modificaciones legales y no, como sostenían los demandados, en función de la expedición de la ley.
- b. En el caso concreto sí existía interés jurídico del INE, pues, aunque a la postre la sentencia (que no

se emitió) podría haber beneficiado derechos individuales de ciudadanos o servidores públicos, la cuestión principal que había planteado era la defensa de la esfera de sus atribuciones que, a su consideración, resultó afectada porque, como ya se señaló, la ley permitía espacios de discrecionalidad que se traducían en la intervención del Presidente de la República en la definición de ciertas condiciones laborales. Este punto es relevante porque permite ver cómo conviven las vías de defensa constitucional subjetiva y concreta (como los juicios de amparo que, en efecto, diversos servidores públicos promovieron por cuenta propia) y las vías de defensa constitucional objetiva y en algún sentido abstracta (como fue, precisamente, la controversia constitucional aquí reseñada).

- c. Para que se presente la cosa juzgada, los medios de defensa deben tener la misma naturaleza, siendo que, en el caso, si bien ya existía una sentencia que también había versado sobre el tema de remuneraciones, había sido producto de una acción de inconstitucionalidad y no de una controversia constitucional, como en el caso *sub examine*.

A pesar de lo anterior, la Corte, mediante un pronunciamiento sencillo, consideró que si el Legislativo había abrogado la ley que contenía los artículos impugnados, lo evidente era que el asunto debía sobreseerse, máxime si el actor no había ampliado su demanda.

En su oportunidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá que ofrecer una solución constitucional en una sentencia que —de manera robusta— analice el régimen de remuneraciones del Estado mexicano, aclare la naturaleza y alcance de gran parte del artículo 127 de nuestra Constitución y fije el contorno de los derechos de los servidores públicos frente a lo que se ha pretendido constituya un nuevo principio, a saber, la austeridad republicana.

Fuentes consultadas

- Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000.
- Cárdenas, Jaime, “Comentario al artículo 49”, en Jaime Cárdenas et al., *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- Conesa Labastida, Luisa, “El salario presidencial y la división de poderes”, *Nexos*, 12 de noviembre de 2018, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-salario-presidencial-y-la-division-de-poderes/>
- Organización de las Naciones Unidas, *Documentos del undécimo periodo de sesiones, incluso el informe de la Comisión a la Asamblea General*, Nueva York, ONU, 1960.
- Ovalle Favela, José, “Las controversias constitucionales y los órganos autónomos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre, 2011.
- Rivera León, Mauro Arturo, “Controversia constitucional (causas de improcedencia y sobreseimiento)”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor et al. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, t. I, México, UNAM-IIJ, 2021.
- Salazar Ugarte, Pedro, “Las remuneraciones y la preocupación presidencial”, *Hechos y Derechos*, núm. 52, julio-agosto, 2019, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13766>
- Silva García, Fernando y Alfredo Villeda Ayala, “Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de leyes”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 31, 2011.
- Ugalde, Filiberto, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010.

Sentencias y resoluciones

- Sentencia recaída a la Controversia constitucional 211/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente Yasmín Esquivel Mossa, 14 de julio de 2021.

Resolución recaída al Recurso de reclamación 125/2019-CA derivado de la Controversia constitucional 211/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Luis María Aguilar Morales, 6 de noviembre de 2019.

27

2020

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 27/2020

Eficacia del procedimiento de controversia constitucional e implicaciones políticas sobre resolver de fondo el tema de remuneraciones de las y los servidores públicos

Arturo González Fernández

Introducción

El 3 de noviembre de 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó sobreseer la Controversia constitucional 27/2020, a propuesta de la presidenta de la Primera Sala y ministra ponente Ana Margarita Ríos Farjat, misma que versó sobre la acción ejercida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contra el Acuerdo INE/JGE245/2019 de la Junta General Ejecutiva (JGE) del Instituto Nacional Electoral (INE), por el que se aprueba para el Ejercicio Fiscal 2020 el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos que formarán parte de dicho órgano autónomo; lo anterior, por haber cesado los efectos de las normas impugnadas.

El problema jurídico planteado por la Cámara de Diputados a la SCJN consistió en determinar si el acuerdo aprobado por la JGE contravenía diversas disposiciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF-2020), aprobado por la autoridad actora,

lo anterior, al considerar —para diversos servidores públicos— remuneraciones superiores a las del Presidente de la República.

El objetivo del presente artículo es concientizar al lector sobre si el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución (Ley Reglamentaria) es eficaz para resolver los conflictos que por su naturaleza están sujetos a cierta temporalidad, como es el PEF-2020, que se encuentra sujeto al principio de anualidad; por otro lado, analizar qué consecuencias políticas tendría resolver a favor o en contra de las políticas de austeridad en el Gobierno de la denominada *Cuarta Transformación*.

Asimismo, se pretende que la o el lector reflexionen sobre si la ausencia de plazos en la Ley Reglamentaria para la realización de diligencias en las controversias constitucionales la convierte en una norma ineficaz para resolver oportunamente los asuntos de su competencia y, en su caso, si es necesaria una reforma a dicho cuerpo normativo.

Finalmente, se cuestiona si la falta oportuna de resolución tuvo como finalidad que el Poder Judicial de la Federación (PJF) evitara confrontaciones con el Ejecutivo federal, manteniendo de esta forma una armonía en los primeros años de gobierno y evitando con ello implícitamente verse inmiscuido en el tema central de la controversia, pues se debe tener en cuenta que diversos servidores públicos de la SCJN también reciben remuneraciones superiores a las del Presidente de la República.

1. Instituto Nacional Electoral

El INE, en términos del artículo 41 constitucional, es un organismo público autónomo de carácter permanente dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la función estatal de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas, y con ello, de la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federal, así como organizar —en coordinación con los organismos públicos locales electorales— las elecciones locales de los estados y de la Ciudad de México.

El pleno de la SCJN, en la tesis jurisprudencial 20/2007, de rubro “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas

y características”, señala que los órganos constitucionales autónomos surgen como un equilibrio constitucional basado en los controles de poder que, sin perder la división de los tres poderes, hace una distribución de competencias más eficaz en las actividades encomendadas al Estado, en ese sentido sus características son las siguientes:¹

- a.** Deben estar establecidos directamente por la Constitución federal;
- b.** Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c.** Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d.** Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Así, tenemos que los órganos autónomos forman parte de la estructura propia del Estado, que actúa a través de ellos, al tener su naturaleza jurídica y autonomía regulada en la propia Constitución, son poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), poseen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y de gestión, con atribuciones igualmente supremas, de modo que la Carta Magna los coloca en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a los demás poderes.²

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales refiere que el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, que “se integra por un Consejero Presidente, 10 Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo”.

1 Tesis [J]: P/J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, registro digital 172456, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>

2 José Fabián Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2017, disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085 (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

La o el Presidente y las y los Consejeros Electorales tienen derecho a voz y voto; las y los consejeros del Poder Legislativo, las representaciones de los partidos políticos, en su caso de las candidaturas independientes, y la o el Secretario Ejecutivo sólo tienen derecho a voz. Las actividades del INE se realizan conforme a los principios rectores de la función electoral que son *certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad*.³

2. Contexto sociopolítico

El 6 de noviembre de 2018 se publicó el decreto que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de Remuneraciones), señalando que el funcionariado del sector público no podrá recibir retribución mayor a la del Presidente de la República. Derivado de lo anterior, con corte al 9 de enero de 2019 se habían interpuesto un aproximado de 21,409 amparos promovidos por diversas personas que consideraban que se les afectaban sus derechos, entre ellas había personal del PJF.⁴

El 1° de diciembre de 2018 tomó posesión del cargo de Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, postulado por la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por los partidos Morena, del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES). Durante las campañas correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 implementadas por la coalición fueron anunciadas medidas de austeridad.

Respecto a la integración del congreso general, la Cámara de diputadas y diputados tuvo como principal fuerza política al partido Morena con 255 de las 500 curules, mientras

3 Con la reforma del 13 de abril de 2020, en el artículo 30, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se incluyó como principio el de paridad y el que las actividades del INE se realizaran con perspectiva de género.

4 Diana Lastiri, “Más de 20 mil piden amparo contra la ley de salarios”, *El Universal*, 10 de enero de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mas-de-20-mil-piden-amparo-contr-la-ley-de-salarios/>

que, en la Cámara de senadoras y senadores alcanzaron 59 de los 128 escaños; en total, la bancada de la coalición Morena-PT-PES se integró por 313 curules en la Cámara Baja y 70 de la Cámara Alta;⁵ a nivel local, obtuvieron el triunfo en cinco de nueve gubernaturas, incluyendo la jefatura de gobierno de la capital de la República.

En 2018, el Presidente de la República, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, tenía una retribución neta de \$148,861.00; para 2019, como lo señaló en las campañas, disminuyó su remuneración neta a \$108,656.00, aumentando ese mismo año a \$111,990.00 pesos⁶ —en ambos casos no se consideraron las prestaciones—, siendo estos importes los límites de referencia a los que debían ajustar sus remuneraciones las y los servidores públicos, pues conforme al artículo 127 constitucional y a la Ley de Remuneraciones no podrán recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República.

Los organismos autónomos, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Banco de México y el INE promovieron —en contra de la Ley de Remuneraciones— las controversias constitucionales 204/2019, 208/2019 y 211/2019, respectivamente, las cuales fueron sobreseídas al cesar en sus efectos, con motivo de que el presupuesto impugnado dejó de tener efecto en 2021, y debido a la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada el 19 de mayo de 2021, que abrogó la anterior, dejándola sin efectos.

Con respecto a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal, en los primeros tres años de gobierno (2018-2021), el 93.1% fueron aprobadas, las demás quedaron con el estatus de pendientes, es decir, ninguna había sido —hasta

5 Lilia Gómez Jiménez y Alfonso León Pérez, “Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales”, en *Política y Cultura*, núm. 57, enero-junio de 2022, p. 29, disponible en <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1472/1428> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

6 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf

ese momento— rechazada; lo anterior, marca la disciplina del órgano legislativo con respecto al Ejecutivo federal.⁷

La controversia constitucional que se analizará fue interpuesta en febrero de 2020; ese mismo año, en septiembre, daría inicio el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, en un contexto político muy activo, en el que los diversos actores políticos y la autoridad electoral y jurisdiccional serían sujetos a una fuerte crítica.

Los cargos por contender eran 500 diputaciones federales —300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional—; 15 gubernaturas, 30 congresos locales y diversas autoridades municipales en 30 estados. Cabe resaltar que en 2020 se encontraba en su punto culminante la pandemia del covid-19, que propició la suspensión de plazos jurisdiccionales e incluso fomentó la modalidad de trabajo virtual.

3. Análisis de la controversia constitucional

3.1. Síntesis de la controversia constitucional

El 13 de febrero de 2020, la presidenta de la Cámara de Diputados promovió la Controversia constitucional 27/2020, en contra del acuerdo de la Junta General Ejecutiva del INE (JGE) por el que se aprobó el Manual de Remuneraciones para las y los Servidores Públicos de Mando para el ejercicio fiscal de 2020, 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 con el régimen de honorarios permanentes (Manual de Remuneraciones).

Como fundamento, la parte impulsora de esta controversia consideró que su aprobación infringía disposiciones contenidas en la Constitución, en tres vertientes:

- Las remuneraciones de los servidores públicos establecen importes superiores al del Presidente de

7 Lilia Gómez Jiménez y Alfonso León Pérez, *op. cit.*, p. 30.

la República, al no ajustarse el INE al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.⁸

- Vulneración del orden constitucional⁹ y al principio de división de poderes al no ajustarse a los importes aprobados, haciendo nulas las facultades de la Cámara de Diputados.
- Falta de atribuciones de la JGE para interpretar artículos constitucionales y falta de fundamentación y motivación para considerar que las remuneraciones superiores al cargo de Presidente de la República derivan de la realización de un trabajo técnico calificado o especialización de la función.

El INE contestó la demanda el 11 de septiembre, señalando que el acuerdo impugnado no vulneraba disposición alguna por lo siguiente:

- El Presupuesto de Egresos de la Federación omite la percepción real del Ejecutivo federal, al excluir las percepciones en especie, lo que impacta en su autonomía presupuestaria.
- En las remuneraciones del personal se tuvieron en cuenta las actividades especializadas y la remuneración máxima prevista por la Cámara de Diputados.
- El Instituto cuenta con elementos objetivos y capacidad técnica para determinar las remuneraciones de sus trabajadores. El límite máximo de remuneraciones es una referencia, no una regla sin excepciones.
- Es infundado el concepto de invalidez relativo a la falta de fundamentación y motivación, ya que la Cámara de Diputados no alegaba una invasión a su esfera competencial y se actuó dentro del margen presupuestal aprobado.

8 Artículos 75 y 127 de la CPEUM.

9 Artículos 74, fracción IV, y 126 de la CPEUM.

Posteriormente, el 14 de julio de 2021 se cerró la instrucción y el 3 de noviembre del mismo año se aprobó por el pleno de la SCJN sobreseer la controversia constitucional al actualizarse la causal de improcedencia consistente en “cuando hayan cesado los efectos de la normal general o el acto impugnado, es decir, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos”.¹⁰

3.2. Argumentos lógico-jurídicos que sostuvo la SCJN para sustentar su decisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que las normas relativas a los ingresos y egresos están sujetas al principio de anualidad —presupuestaria—, esto significa que los presupuestos se aprueban cada año y deben ejercerse en el periodo por el que se aprobó, por tanto, su vigencia concluye con el ejercicio fiscal que se regula; lo anterior, ya que en términos del artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, para ello, la Presidencia de la República le hace llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre, debe entonces aprobar la Cámara de Diputados el paquete económico que regirá el ejercicio fiscal de ese año.¹¹

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, los que junto con los criterios generales de política económica, los objetivos, las estrategias y las metas anuales deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; asimismo, los entes autónomos emitirán su manual de remuneraciones, que incluirá el tabulador y

10 Artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM .

11 Controversia constitucional 27/2020, p. 28.

las reglas correspondientes, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹²

Conforme a los principios reglamentarios, los presupuestos de egresos están sujetos al principio de anualidad, que establece “[...] la duración del ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural”,¹³ por otro lado, el Manual de Remuneraciones controvertido fue aprobado el 5 de enero de 2021 por la JGE del INE para ser ejercido durante 2020. Por tanto, el acto controvertido dejó de tener efecto, en virtud de haberse agotado su vigencia.

Es preciso señalar que “las causales de improcedencia son aquellas razones que impiden a un tribunal pronunciar una resolución de fondo en un asunto, por existir un impedimento técnico insalvable para ello”, en tanto las causales de sobreseimiento “son aquellas razones por las cuales un tribunal no puede continuar el trámite, substanciación o resolución de un asunto, por emerger una razón técnica impositiva para ello”.¹⁴

En términos jurídicos, señala el artículo 19 de la Ley Reglamentaria vigente al momento de resolver que las controversias constitucionales son improcedentes, fracción V, “cuando hayan cesado los efectos de la normal general o el acto impugnado, es decir, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos”; por su parte, el artículo 20, fracción II, de la misma ley señala que “el sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...] cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior”.

Por tanto, el pronunciamiento de la SCJN es válido, conforme a lo mandatado por la Ley Reglamentaria, robusteciendo

12 Artículos 16 y 66 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

13 Disponible en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/pue/Documents/PrincipiosPresupuestarios.pdf>

14 Mauro Arturo Rivera León, “Controversia constitucional (causas de improcedencia y sobreseimiento)”, en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tercera edición. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*. Tomo I, México, UNAM, 2021, p. 414, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6438/10cc.pdf>

la resolución al citar la Tesis P./J. 9/2004, de rubro: “Acción de inconstitucionalidad. Procede sobreseer en el juicio si concluyó la vigencia anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación impugnados y, por ende, cesaron sus efectos”.¹⁵

4. Eficacia procedimental de la controversia constitucional

Para lo que concierne a este trabajo y por cuestión de método, a continuación se señalarán los plazos regulados en la ley, desde el momento para impugnar el acto controvertido hasta la emisión de la sentencia. En términos generales, el procedimiento señala como plazo para la interposición de la demanda 30 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos el acto controvertido. Admitida la demanda, se procederá al emplazamiento, y se cuenta con un plazo de 30 días para dar contestación, dando vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga. La parte demandada podrá reconvenir —contrademandar—, lo que hará en la misma contestación de demanda, en su caso; si hubiere a la ampliación de la demanda y a la contestación de ésta, se procederá a fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, que se celebrará dentro de los 30 días siguientes; una vez concluida, el ministro instructor someterá a dictamen el proyecto de resolución.

Con respecto a cuándo surten efectos los plazos, la Ley Reglamentaria refiere que serán considerados días hábiles los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que los plazos se computarán conforme a las tres reglas siguientes: “a) Comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación, incluyendo en ellos el día del vencimiento; b) Se contarán sólo los días hábiles; y c) No correrán durante los periodos de

15 Tesis [J]; P./J. 9/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, Novena Época, marzo de 2004, p. 957, registro digital 182049, disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/Yf10MHYBN_4klb4Hj2Fk/%22Principio%20de%20anualidad%22

receso, ni en los días en que se suspenden las labores de la SCJN”.

Al efecto, es de resaltar que la Ley Reglamentaria, si bien contempla plazos para interponer la demanda, dar contestación, ofrecer pruebas, las vistas a las partes, la audiencia de ley, el cierre de instrucción e incluso el periodo para dictar la resolución, no contempla regulación para los plazos en que deben realizarse las siguientes actuaciones procesales:

- Entre la recepción de la demanda y la emisión del acuerdo de admisión y, en su caso, de prevención.
- Para emplazar a la autoridad demandada una vez admitida la demanda.
- Notificar la vista a las partes una vez contestada la demanda.
- Ampliación del plazo para la audiencia de ley.
- Desahogo de pruebas.
- Para realizar el cierre de instrucción, una vez agotadas las actuaciones.
- Presentar el proyecto de sentencia al pleno.

La falta de regulación de estos plazos ha generado que en diversas controversias constitucionales como las 204/2019, 208/2019 y 211/2019 se actualice la cesación de los efectos, sin que se pueda entrar al estudio de fondo. En el caso que nos ocupa, la demanda se interpuso el 13 de febrero de 2020 y se resolvió sobreseerla el 3 de noviembre de 2021, es decir, 21 meses posteriores a su presentación.

No pasa inadvertido que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia la situación originada por el covid-19, lo que generó diversos acuerdos generales del pleno de la Suprema Corte identificados con los números 3/2020, 6/2020/, 7/2020, 10/2020 y 13/2020, por los que, de manera sucesiva, se suspendió toda actividad jurisdiccional en los periodos del 18 de marzo al 19 de abril, del 20 de abril al 5 de mayo, del 6 al 31 de mayo y del 1 al 30 de junio, respectivamente. Es hasta el 28 de julio de 2020, por el Acuerdo General 14/2020, que se

levanta la suspensión de plazos a partir del 3 de agosto del mismo año.

Bajo ese contexto, en el caso particular, el lapso desde que se presentó el escrito de demanda —13 de febrero— a la emisión del acuerdo de admisión —17 de marzo— perduró 22 días hábiles¹⁶ (en el acuerdo se habilitaron días y horas para realizar las notificaciones de dicho proveído); entre el acuerdo de admisión y el emplazamiento —4 de mayo— pasaron 32 días hábiles;¹⁷ la contestación de demanda se efectuó el 11 de septiembre, es decir, se agotaron los 30 días hábiles que contempla la Ley Reglamentaria.

Asimismo, el 17 de septiembre de 2020, se recibieron manifestaciones del consejero jurídico de la Presidencia; más tarde, el 12 de julio de 2021, se llevó a cabo la audiencia de ley,¹⁸ de modo que transcurrieron 59 días hábiles de 2020 y 111 días hábiles de 2021 posteriores a la recepción de las manifestaciones, lo que suma un total de 170 días hábiles. Por otro lado, el cierre de instrucción tuvo fecha el 14 de julio y la resolución se aprobó el 3 de noviembre de 2021, es decir, 61 días hábiles subsecuentes al cierre de instrucción.

En total, desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia, tomando en consideración los días de suspensión, el periodo en que se realizaron las actuaciones que no tienen una regulación establecida en la Ley Reglamentaria fue de 285 días hábiles.

Con respecto a este tema, es importante señalar que ha sido una constante el retraso en la emisión de las resoluciones de las controversias constitucionales, pues, en un periodo de 24 años (1997-2021), se han resuelto en un promedio de 352 días,¹⁹ situación que no tendría que suceder si

16 No fueron considerados los días 9 y 16 de marzo por ser inhábiles. Calendario de días inhábiles de la SCJN, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/solicita-informacion/calendario-de-dias-inhabiles>

17 Los días señalados son considerando el día siguiente hábil al que surte efectos el acuerdo de admisión.

18 Dato obtenido mediante respuesta a la solicitud de información con folio plataforma nacional de transparencia 330031423001988.

19 Haydée Gómez y Regina Isabel Medina, “Los (des)tiempos de la Suprema Corte frente a la militarización”, Nexos, julio de 2021, disponible en

se regulan en la Ley Reglamentaria los plazos para la realización de las actuaciones, lo que no aconteció incluso en la reforma a la nueva Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2021.

Ahora bien, el acceso a la justicia debe derivar de resoluciones que oportunamente den respuesta a lo demandado, pues la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la norma pertinente al acceso a la justicia, a la que se refiere el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), implica que el acceso a la justicia sea entendido por la propia Corte “[...] como una ‘norma imperativa de Derecho Internacional’, (que) no se agota ante el hecho de que se tramiten los respectivos procesos internos, sino que exige que el Estado garantice que éstos aseguren, en un tiempo razonable, la satisfacción de los derechos que tienen las partes en el mismo [...]”.²⁰ Con relación a lo anterior, señala Alberto Dalla Via²¹ que “la función del poder judicial es la de resolver con fuerza legal las cuestiones de derecho sometidas a sus estrados”, y en los sistemas presidencialistas constituye un sistema de pesos y contrapesos, en el caso concreto, de ahí la relevancia de resolver oportunamente.

Es importante subrayar que en la misma SCJN históricamente ha existido disidencia respecto al criterio adoptado por la mayoría de los ministros, en el tema del sobreseimiento, como es en la Controversia constitucional 14/1998,²²

<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-destiempos-de-la-suprema-corte-frente-a-la-militarizacion/> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

20 Gerardo Bernal Rojas, “El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Ius et Praxis*, vol. 25, núm. 3, disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122019000300277 (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

21 Alberto Dalla Via, “Los jueces frente a la política”, *Isonomía*, núm. 22, abril de 2005, pp. 19-38, disponible en <https://www.cervantesvirtual.com/obra/los-jueces-frente-a-la-politica-0/>

22 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 14/98, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Juventino V. Castro y Castro, 6 de febrero de 2001, disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/MTV-3ngB_UqKst8oMaWf/%22Denegaci%C3%B3n%20de%20justicia%22

promovida por el ayuntamiento de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca, en la cual se solicitaba la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998, controversia resuelta mediante sentencia de fecha 6 de abril de 2001, en la que se determinó sobreseer el asunto en virtud de haberse actualizado la causal de improcedencia y haber dejado de producir sus efectos el acto cuya invalidez se demandaba. El voto particular del otrora ministro Genaro David Góngora Pimentel, en contra del criterio, señala:

A mayor abundamiento, estimo que el periodo de tiempo transcurrido entre la emisión del acto o norma general impugnados y la fecha en que ésta se resolvió, no debe afectar la materia del asunto al grado de permitir que cesaran los efectos del acto reclamado, pues ello perjudica los intereses de la parte promovente y, además, viola lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, ya que implica denegación de justicia.

En este sentido, el Ayuntamiento actor cumplió lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de la Materia, al interponer su recurso en su debidos (sic) tiempo y forma, aunque éste haya sido de manera parcial; sin embargo, no es responsable de que la Controversia Constitucional no haya sido resuelta en el mismo ejercicio fiscal para el cual fue expedido el acto que impugnó, pues resulta de explorado derecho que el transcurso del tiempo durante el cual el órgano judicial estudia y resuelve el asunto no debe ser alcanzado por caducidad o prescripción alguna, toda vez que tal extremo conduciría al sobreseimiento sistemático de todos aquellos asuntos que, por su grado de dificultad o por razones de índole procesal, no alcanzaran a ser resueltos por el órgano jurisdiccional correspondiente durante el mismo año en el que haya sido emitido la norma general o el acto impugnado.

Al respecto, el célebre procesalista italiano Giuseppe Chiovenda señala que: *“El tiempo necesario para obtener la razón, no debe causar daño a quien tiene la razón”*. En efecto, se considera que todo gobernado que inste a los tribunales,

no debe ver mermados sus intereses por el mero transcurso del tiempo, toda vez que la administración de justicia deberá velar por su integridad, al menos hasta el momento de resolver en definitiva la instancia interpuesta por el actor, interrumpiéndose los plazos para la prescripción o la caducidad.

Por tanto, considero que la forma como la mayoría de los Señores Ministros resolvió la presente Controversia Constitucional no es eficaz ya que, en lo sucesivo, bastaría con no resolver un asunto de similares características durante el ejercicio fiscal correspondiente y avocarse a él con posterioridad, para argumentar que como ya transcurrió dicho ejercicio, ahora habría que sobreseer por cesación de efectos, situación que a mi juicio, haría ineficaz a los juicios de controversias constitucionales.

Un caso similar al analizado es la Controversia constitucional 10/2020, promovida por el INE en contra de la Cámara de Diputados. Se demandó el 23 de enero de 2020 el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a ese año y se sobreseyó la demanda al haberse resuelto el 23 de junio de 2021, precisamente por haber cesado los efectos del acto impugnado y actualizarse la hipótesis de sobreseimiento establecida en la Ley Reglamentaria. Por todo esto, considero que el procedimiento que actualmente contempla esa ley no es eficaz para los fines que se persiguen al demandar, por lo menos en el aspecto presupuestal, ya que está sujeto al principio de anualidad y, como lo expresa el voto particular antes citado, la eficacia de las controversias constitucionales y la impartición de justicia derivan de emitir una resolución que permita al órgano jurisdiccional un pronunciamiento de fondo sobre lo que se somete a su jurisdicción.

4.1. Implicaciones materiales de resolver oportunamente

El caso analizado nos hace cuestionar si la causa de la falta de resolución por parte de la SCJN fue el exceso de carga de trabajo del máximo órgano jurisdiccional, la pandemia, el

momento histórico o las presiones ejercidas por el Poder Ejecutivo y el Legislativo para implementar las políticas de austeridad, ya señaladas en el capítulo de contexto político del presente artículo. Resolver de fondo lo solicitado por la Cámara de Diputados, respecto a que el presupuesto formulado incluía remuneraciones superiores a las del Presidente de la República de diversos servidores públicos del INE: Consejera o Consejero Presidente, consejerías electorales, secretario o secretaria ejecutiva, direcciones ejecutivas, titulares de unidades técnicas, delegadas y delegados del INE en las 32 entidades— implicaba, en primera instancia, determinar si el INE estaba en el supuesto de excepción previsto en el artículo 127, fracción III, constitucional que permite que un trabajo técnico calificado o por especialización en su función pueda obtener una percepción mayor, la cual no debe exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente.

Sobre estos aspectos ya había un pronunciamiento mediático por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el sentido de que dichas actividades no son técnicas ni se encuentran en algún supuesto de excepción para recibir una remuneración mayor a la del Presidente de la República; a este respecto, en la misma reforma electoral, denominada “Plan B”, publicada el 2 de marzo de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación* se modificaban tanto el artículo 38, numeral 3, constitucional como el 125 Quater, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,²³ al señalar lo siguiente:

Artículo 38

1. Las personas Consejeros Electorales (sic) deben reunir los siguientes requisitos:

[..]

3. Las personas Consejeras Electorales del Instituto recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el

23 Reforma invalidada mediante acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumulados.

desempeño de su función, misma que no podrá justificar la excepción de especialización o trabajo técnico calificado para rebasar el límite establecido en la fracción II del párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución.

Artículo 125 Quater

1. El Estatuto deberá establecer las normas para:
 - a. Definir los niveles o rangos de cada cuerpo, los cargos o puestos a los que dan acceso y el tabulador salarial al que se sujetarán, conforme a los principios señalados en la presente Ley. En ningún caso, se justificará la excepción de especialización o trabajo técnico calificado para rebasar el límite establecido en la fracción II del párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución.

Por otro lado, implicaba un pronunciamiento respecto a si se vulneraba la autonomía presupuestaria del INE, es decir, si la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y solicitar la forma en que debe aplicarse, se ejercía con la finalidad de someter y tener control sobre el órgano electoral.

Lo más representativo de resolver el fondo —en caso de darle la razón a la Cámara de Diputados— era el reconocimiento de la SCJN de incluir en una de sus resoluciones la existencia de un acto que debe invalidarse por otorgar remuneraciones superiores a las que percibe el Presidente de la República, situación en la que el mismo PJF se encuentra, ya que parte de su plantilla —las y los ministros, las y los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, las y los magistrados electorales, entre otros—, se halla en ese supuesto. Como se señaló en el apartado de contexto sociopolítico, parte de su personal promovió amparos contra la Ley de Remuneraciones, sin considerar el conflicto de intereses al ser, literalmente, juez y parte.

En 2020, las confrontaciones entre los Poderes de la Federación pusieron en riesgo los fundamentos de la democracia, lo que acontece de conformidad con los siguientes

tres argumentos: el primero, señala Pierre Rosanvallon,²⁴ es el de “la judicialización de la política, derivada del desequilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El segundo es la sospecha crónica sobre la independencia de las y los juzgadores, y el tercero se relaciona con la imparcialidad, el contexto y la pericia con que se toman decisiones judiciales”. Por ello, puede plantearse como hipótesis que, durante los primeros años de gobierno de la denominada *Cuarta Transformación*, con la finalidad de evitar confrontaciones con el Gobierno, la SCJN estimaría necesario no resolver oportunamente la controversia constitucional en análisis, lo cual es una decisión meramente política que mantendría una armonía entre los Poderes de la Unión, pero que tiene implicaciones de derecho, en cuanto a que hace nugatoria la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia, que —sobra decir— es un derecho público subjetivo contenido en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución.

No obstante, era inevitable la confrontación. El tema de las remuneraciones con el transcurso del tiempo se tornó mediático al existir un conflicto entre el Presidente del Consejo General del INE, el titular de la Presidencia de la República y el grupo parlamentario de Morena, el que posteriormente llevaron a la SCJN, como se hizo mención en algunas notas periodísticas: “López Obrador arremete de nuevo contra el Poder Judicial: ‘Es un bastión del conservadurismo corrupto’”,²⁵ “AMLO pedirá a la SCJN que aclare por qué los ministros no se han reducido sueldo”.²⁶

24 Citado por Ricardo Raphael, “La crisis de la justicia mexicana”, *The Washington Post. Democracy dies in darkness*, agosto de 2021, disponible en <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/08/17/amlo-contra-jueces-conservadores-poder-judicial/> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

25 Daniel Alonso Viña, “López Obrador arremete de nuevo contra el Poder Judicial: ‘Es un bastión del conservadurismo corrupto’”, *El País*, 6 de marzo de 2023, disponible en <https://elpais.com/mexico/2023-03-07/lopez-obrador-arremete-de-nuevo-contra-el-poder-judicial-es-un-bastion-del-conservadurismo-corrupto.html> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

26 Arturo Rojas, “AMLO pedirá a la SCJN que aclare por qué los ministros no se han reducido sueldos”, *El Economista*, junio de 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-pedira-a-la-SCJN-justificacion-sobre-salarios-20230627-0045.html> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

La SCJN se pronunciaría al responder un oficio enviado por la Secretaría de Gobernación (Segob) argumentando que el artículo 94 de la Constitución señala que “La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”; asimismo, no puede haber remuneración diferenciada sobre el principio de “a trabajo igual corresponde salario igual”, contenido en el artículo 123 de dicho ordenamiento constitucional, lo que se percibe de la nota periodística “SCJN responde a Segob que los salarios de los ministros no pueden disminuirse”.²⁷

5. Controversia constitucional como medio de control

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “la controversia constitucional es un medio de control de constitucionalidad que tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal”; por su parte, el otrora ministro José Ramón Cossío Díaz señala que las controversias constitucionales son procesos cuya función principal es permitir a la SCJN resolver conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo por medio del sistema federal o del principio de división de poderes.²⁸

La controversia constitucional es un procedimiento en forma de juicio mediante el cual la parte actora, la demandada

27 “SCJN responde a Segob que los salarios de los ministros no pueden disminuirse”, *Expansión Política*, 3 de julio de 2023, disponible en <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/07/03/scjn-responde-a-segob-que-los-salarios-de-los-ministros-no-pueden-disminuirse> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

28 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2009, pp. 15-16, disponible en <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/75639/75639.pdf> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2023).

y los terceros interesados son autoridades; lo que se busca es la protección de las atribuciones de las autoridades que la misma Carta Magna les otorga, manteniendo con ello el principio de división de poderes.

Con relación al INE, interponer controversias constitucionales ha resultado un método efectivo de control constitucional, necesario para que el órgano electoral cumpla con sus atribuciones. Ha recurrido a ellas ante actos, ya sea gubernamentales o legislativos, por reformas que puedan considerarse que constituyen por sí mismas un reto en modelos electorales con escasos recursos económicos; a la postre, la SCJN ha declarado inválidos tales actos por diversas causas. Entre los análisis realizados está un mecanismo de evaluación para examinar la actuación de los poderes y los órganos autónomos para que no se extralimiten en el ejercicio de sus competencias y se respete el principio de división funcional de competencia. En este sentido, se señalan tres grados de interferencia:

- a. La *intromisión*, como el grado más leve de violación del principio de división funcional de competencias, que se actualiza cuando uno de los poderes u órganos se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.
- b. La *dependencia* conforma el siguiente nivel, pues implica que un poder u órgano impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.
- c. Finalmente, la *subordinación* es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder u órgano no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que, mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite

al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.²⁹

Tales distinciones de grados fueron utilizadas en la Controversia constitucional 209/2021 al señalar que “estos criterios también son aplicables a los casos de conflictos competenciales en los que intervengan órganos constitucionales autónomos, ya que éstos se han generado en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, quedando así atrás, la división tradicional”. En este asunto, la SCJN declaró la invalidez del decreto que expedía el PEF del Ejercicio Fiscal 2022, con la finalidad de que la Cámara de Diputados otorgara los recursos solicitados para la realización de la revocación de mandato —con independencia de que al resolverse, ya se había llevado a cabo dicho ejercicio de participación ciudadana— y, en su caso, emitiera una motivación reforzada, en atención a la autonomía presupuestaria de la que goza el Instituto. Asimismo, la Corte sobreseyó el tema relativo a las remuneraciones del funcionario del INE al encontrarse vigente la suspensión solicitada en la Controversia constitucional 80/2021, para que, en tanto no se resuelva de fondo, éstas no sean establecidas en los términos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, dejando en libertad al INE de fijar las remuneraciones, teniendo como parámetro lo previsto en la Constitución.

La importancia de la interposición de las controversias constitucionales radica precisamente en restablecer el orden jurídico constitucional, el respeto a la división de poderes y a los órganos autónomos. El transcurso del tiempo y la actualización del principio de anualidad en los casos de presupuestos no implican una especie de autorrestablecimiento de ese orden constitucional, sino simplemente la

29 Páginas 28 y 29 de la Controversia constitucional 209/2021, que cita el criterio derivado de la Controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis [J]: P./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1122, registro digital 180648, del Pleno de la Suprema Corte, de rubro “División de poderes. Para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas”.

actualización de una causal de sobreseimiento, que impide a la SCJN pronunciarse de fondo y cumplir oportunamente con la impartición de justicia.

Conclusiones

La controversia constitucional es un procedimiento que permite resolver conflictos competenciales entre los diversos Poderes de la Unión y su resolución es esencial para el ejercicio mismo de las atribuciones del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, el hecho de que no exista un órgano que vigile las atribuciones o el actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a que los asuntos que se ponen a su consideración sean resueltos oportunamente, pues sus decisiones no sólo mantienen la armonía en la división de poderes, sino que son fundamento principal para preservar la democracia y el Estado de Derecho.

El acceso a la justicia se hace nugatorio cuando no se resuelve de fondo lo planteado entre las partes. Resolver de manera expedita es una garantía constitucional y de los derechos humanos. Al ser la Ley Reglamentaria omisa en cuanto a los plazos para llevar a cabo las actuaciones, ha tenido como consecuencia retrasos en la impartición de justicia e incluso se ha llegado a la denegación de justicia, por cesación de los efectos del acto controvertido, consecuencia de ello es el sobreseimiento. En tal razón, es necesaria una reforma a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incluya los plazos en que la SCJN debe realizar las actuaciones referidas en el presente trabajo, y con ello garantizar el acceso la justicia pronta y expedita que refiere el artículo 17 constitucional.

Asimismo, queda a la reflexión si el principio de anualidad al que están sujetos los presupuestos es aplicable a todos los casos, o si existe la posibilidad de que pueda resarcirse en el siguiente ejercicio, para que la no emisión de una resolución oportuna no deje sin materia el acto controvertido.

La SCJN fue sujeta a una crítica fuerte por las declaraciones del Presidente de la República, con respecto a diversos

fallos que no favorecen los intereses de la denominada “*Cuarta Transformación*”, por lo que posteriormente la Corte fue cuestionada respecto a las remuneraciones de los ministros y demás personal del PJF; sin embargo, ello no ha influido en que se tomen decisiones y se resuelva conforme a derecho, restableciendo el control constitucional y la división de poderes.

La Controversia constitucional 209/2021 referida en el apartado “Controversia constitucional como medio de control” fue presentada el 7 de diciembre de 2021 y resuelta el 1° de junio de 2022, es decir, seis meses posteriores a su presentación; de ahí que sea factible cuestionar si la controversia 27/2020, materia del presente artículo, no fue dictada en un tiempo razonable con la finalidad de evitar emitir posturas que comprometieran al mismo PJF, al encontrarse la autoridad resolutora en ese mismo supuesto, o si la finalidad era no entrar en confrontación con el Presidente de la República.

Es de reconocer que los tres Poderes de la Unión y los órganos autónomos, en particular el INE, han interpuesto los juicios constitucionales correspondientes cuando consideran que se afectan sus atribuciones o se realiza algún acto u omisión que estiman perjudicial para el ejercicio de sus obligaciones constitucionales. Dejar en manos de la autoridad jurisdiccional la decisión final y respetar sus decisiones es garantía de que el Estado mexicano se encuentra en un Estado de Derecho, donde, aun cuando haya diferencias ideológicas, políticas y de otro tipo, se mantiene una división de poderes que restablecerá nuestro régimen democrático.

Fuentes consultadas

- Alonso Viña, Daniel, “López Obrador arremete de nuevo contra el Poder Judicial: ‘Es un bastión del conservadurismo corrupto’”, *El País*, 6 de marzo de 2023, disponible en <https://elpais.com/mexico/2023-03-07/lopez-obrador-arremete-de-nuevo-contra-el-poder-judicial-es-un-bastion-del-conservadurismo-corrupto.html>
- Bernales Rojas, Gerardo, “El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Ius et praxis*, vol. 25, núm. 3, 2019, disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122019000300277
- Dalla Vía, Alberto, “Los jueces frente a la política”, *Isonomía*, núm. 22, abril de 2005, disponible en <https://www.cervantesvirtual.com/obra/los-jueces-frente-a-la-politica-0/>
- Gómez, Haydée y Regina Isabel Medina, “Los (des)tiempos de la Suprema Corte frente a la militarización”, *Nexos*, julio de 2021, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-destiempos-de-la-suprema-corte-frente-a-la-militarizacion/>
- Gómez Jiménez, Lilia y Alfonso León Pérez, “Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales”, *Política y Cultura*, enero-junio 2022, núm. 57, disponible en <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1472/1428>
- Lastiri, Diana, “Más de 20 mil piden amparo contra la ley de salarios”, *El Universal*, 10 de enero de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mas-de-20-mil-piden-amparo-contra-la-ley-de-salarios/>
- Raphael, Ricardo, “La crisis de la justicia mexicana”, *The Washington Post. Democracy dies in darkness*, agosto de 2021, disponible en <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/08/17/amlo-contra-jueces-conservadores-poder-judicial/>
- Rivera León, Mauro Arturo, “Controversia constitucional (causas de improcedencia y sobreseimiento)”, en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Tercera edición. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*. Tomo I, México, UNAM-IIJ, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6438/10cc.pdf>

- Rojas, Arturo, "AMLO pedirá a la SCJN que aclare por qué los ministros no se han reducido sueldos", *El Economista*, junio de 2023, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-pedira-a-la-SCJN-justificacion-sobre-salarios-20230627-0045.html>
- Ruiz, José Fabián, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2017, disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085
- SCJN responde a Segob que los salarios de los ministros no pueden disminuirse", *Expansión Política*, 3 de julio de 2023, disponible en <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/07/03/scjn-responde-a-segob-que-los-salarios-de-los-ministros-no-pueden-disminuirse>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2009, disponible en <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/75639/75639.pdf>
- Vidal de la Rosa, Godofredo, "El nuevo presidencialismo y los votos de AMLO", *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, núm. 91, 2019, disponible en <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/issue/view/argumentos91>

209

2021

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 209/2021

Tres claves de lectura

José Roberto Ruiz Saldaña

Introducción

La Controversia constitucional 209/2021 se resolvió en la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del 1° de junio de 2022 y el ministro ponente fue Juan Luis González Alcántara Carrancá.¹ Este medio de control constitucional lo promovió el Instituto Nacional Electoral (INE) en contra de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo federal. El INE demandó la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2022.² En su único concepto de invalidez, el INE formuló

1 En la resolución se reconoce que esta controversia constitucional fue turnada al ministro González Alcántara Carrancá dada la conexidad con la Controversia constitucional 205/2021.

2 Específicamente, el INE señaló como impugnado: a) El artículo 13, fracción II, en lo relativo a señalar que la remuneración autorizada para el Presidente de la República se integraría por los artículos 7, 12, inciso b), y Quinto Transitorio de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; b) El anexo 1 (Gasto total) en el Ramo 22 del INE, al fijar un monto de \$19,736,593,972.00 (diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos); c) El anexo 23.1.2 Remuneración

dos transgresiones a su autonomía y a la división de poderes: la primera, dada la reducción injustificada del gasto total del Instituto, y la segunda, por la modificación de las remuneraciones de su personal.

En el primer aspecto —la reducción del gasto total—, en esencia, el INE sostuvo argumentos en el sentido de que: i) dicha reducción no fue fundada ni motivada; ii) la Cámara de Diputados debió ser deferente con el Instituto ante una modificación, dada la especialización de las funciones de ese órgano autónomo; iii) hubo un trato diferenciado al Instituto, pues del total de reasignaciones que realizó la Cámara de Diputados a la propuesta consolidada y enviada por el Ejecutivo federal, 62% afectaba al INE, con un impacto real a su presupuesto orgánico solicitado de más de 26%; iv) se comprometieron las funciones sustantivas del Instituto; v) se impedía a la ciudadanía el ejercicio de derechos humanos; y vi) se le impedía al INE tomar autónomamente sus decisiones.

En la segunda vertiente —las remuneraciones—, el INE esencialmente sostuvo que: i) la aprobación fue incongruente tomando como base la remuneración del Presidente de la República; ii) se contravinieron la autonomía de gestión y los derechos de las y los trabajadores; iii) se debió tener en cuenta lo decidido al otorgarse la suspensión de la Controversia constitucional 211/2020, así como el Recurso de reclamación 68/2020-CA, pues se precisó que el INE no tenía obligación de sujetarse a la remuneración fijada por el Presidente de la República; iv) la Cámara de Diputados no podía considerar la base aprobada en el Ejercicio Fiscal 2021, ya que se encontraba suspendida en virtud de la Controversia constitucional 80/2021, derivado de las declaraciones de inconstitucionalidad dictadas en la Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018;

ordinaria total líquida mensual neta del Presidente de la República; d) El anexo 32. Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, en lo relativo a la reducción que consigna para el Ramo 22 del INE, por un monto de \$4,913,000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos); e) El anexo 23.8 Instituto Nacional Electoral y sus correlativos 23.8.1.A; 23.8.1.B; 23.8.3.A; 23.8.3.B; 23.8.3.C; 23.8.3.D; f) El artículo vigésimo transitorio.

v) se desatendió la autonomía y especialidad técnica del Instituto; vi) hubo una violación al artículo primero transitorio del decreto que reformó y adicionó los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicado el 24 de agosto de 2009, en relación con el transitorio segundo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que prevén la inaplicabilidad de las limitaciones salariales a los integrantes del Consejo General del INE hasta la conclusión de su encargo; vii) la remuneración del Presidente de la República debe determinarse cada seis años y no a mitad del periodo; viii) el artículo 127, base III, de la CPEUM, debía ser reflexionado frente a regímenes especiales, como el caso del INE; ix) no hubo metodología alguna para establecer las remuneraciones, sino que se copiaron cantidades; x) conforme al artículo 66 de la Ley Federal de Presupuesto, corresponde a la unidad de administración del INE emitir su manual de remuneraciones, incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes; y xi) en el sistema interamericano se ha sostenido que la remuneración, los recursos humanos y técnicos adecuados, la capacitación permanente y la seguridad son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de los órganos.³

Dicho lo anterior, en el presente artículo me propongo: i) desagregar lo más detalladamente posible la resolución en comentario y, como lo indica el título, ii) ofrecer tres claves de lectura de la misma, a saber: a) la consistencia con precedentes sobre autonomía presupuestaria de órganos constitucionales autónomos, b) la centralidad de la división de poderes y los derechos humanos en la decisión y, c) el énfasis

3 Cabe mencionar que el INE amplió los conceptos de invalidez —y el ministro Instructor tuvo al Instituto ampliándolos— y presentó hechos supervenientes a partir de acuerdos de su Consejo General, oficios de su Dirección Jurídica, Secretaría Ejecutiva y Secretaría del Consejo General, una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y comunicaciones de la Cámara de Diputados, con lo que buscaba demostrar que el recorte injustificado había obligado a ese Instituto, pese a la realización de ajustes presupuestarios, a continuar con las actividades de revocación de mandato con un presupuesto limitado y sin poder cumplir los parámetros establecidos en la CPEUM y la Ley Federal de Revocación de Mandato.

en el carácter técnico también de los órganos autónomos; finalmente, como es costumbre, se ofrecen las respectivas conclusiones.

1. Análisis de la resolución

La Primera Sala de la SCJN fue, en sí, la que conoció de la controversia constitucional que nos ocupa. En la precisión de la litis, dicha Sala señaló que se tenía como impugnados del PEF, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2021, únicamente: a) los anexos 1 y 32, en lo relativo al Ramo 22 del INE y b) los artículos 13 y vigésimo transitorio, así como el anexo 23.8 y sus correlativos 23.8.1.A, 23.8.1.B, 23.8.3.A, 23.8.3.B, 23.8.3.C y 23.8.3.D.

1.1. Causales de improcedencia

La Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo federal y la Secretaría de Gobernación plantearon causas de improcedencia. A continuación se da cuenta de las respuestas y de la advertida de oficio.

Necesaria presencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión como partes demandadas, toda vez que el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución dispone que las controversias constitucionales deben suscitarse entre un órgano constitucional autónomo y “el Congreso de la Unión”. Ésta fue argumentada por la Cámara de Diputados. La SCJN declaró infundado el argumento porque el supuesto contenido en la disposición constitucional no podía entenderse en el sentido que se actualizaba únicamente cuando se demandaba una norma o acto emitido en conjunto por ambas cámaras. En efecto, la fracción I del artículo 105 constitucional debía interpretarse funcional y teleológicamente; una interpretación en la que concurrieran necesariamente ambas cámaras desnaturalizaría la esencia de las controversias constitucionales e impondría limitaciones a los supuestos de legitimación que no eran acordes con la teleología de la disposición. Además, había que considerar que cada una de las cámaras cuenta con

diversas atribuciones exclusivas en las que no interviene la otra, por lo que se negaría el acceso a un recurso efectivo en diversos casos.⁴

Cosa juzgada refleja —hecha valer por el Ejecutivo federal— en virtud de que éste invocaba la Controversia constitucional 224/2021 y la sentencia SUP-JE-282/2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La SCJN también estimó infundada la causal de improcedencia, en principio, porque la Controversia constitucional 224/2021 no podía constituir una *cosa juzgada* o *cosa juzgada refleja* dado que se encontraba en trámite, pendiente de resolución, ante esa Suprema Corte, por lo que no podía considerarse que existiera una sentencia firme. Y en cuanto al juicio electoral, tampoco se actualizaban dichas instituciones porque los actos combatidos eran distintos (ausencia de facultades del INE para posponer el proceso de revocación de mandato en aquel juicio, mientras que en la presente controversia constitucional se trataba de la asignación presupuestal global al INE). En este orden de ideas —continuaba apuntando la SCJN—, el Tribunal Electoral no había prejuzgado sobre la validez constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2022 o la actuación de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo federal, además, los parámetros de regularidad eran diferentes para determinar la validez de cada acto.

No inconformidad con el refrendo del Secretario de Gobernación, formulada por dicha Secretaría, en el sentido de que —según ésta— no se combatían irregularidades o deficiencias durante el proceso de refrendo del presupuesto impugnado, por lo que no se advertía ilegalidad alguna en su actuación, generándose un motivo de improcedencia.

4 Al respecto, la SCJN reproducía un criterio análogo, pero tratándose del supuesto para legitimación activa, en la jurisprudencia de rubro “Controversia constitucional. El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que puede suscitarse entre un órgano constitucional autónomo y el Congreso de la Unión, debe entenderse en el sentido de que cualquiera de las cámaras que lo integran puede acudir a defender sus atribuciones sin depender de la otra”. Tesis [J]: P/J. 41/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, libro 25, diciembre de 2015, p. 31, registro digital 2010667.

La SCJN sostuvo que esa causal debía declararse infundada, toda vez que ha sido criterio de ese alto tribunal que el refrendo de los decretos del Ejecutivo federal, a cargo de los secretarios de Estado, sea un proceso que revista autonomía como medio de control, por lo que de haber intervenido en el decreto contaban con legitimación pasiva en la controversia constitucional.⁵

No afectación a la esfera competencial del INE por la reducción presupuestal. La Cámara de Diputados sostenía que el Instituto no hacía referencia a la afectación que resentía en su esfera competencial, por lo que no se advertía un principio de afectación con relación a los preceptos que pretendía tener como impugnados. Por su parte, el Poder Ejecutivo federal consideraba que el INE no demostraba una invasión a su esfera competencial ni a su autonomía presupuestal, sino que pretendía obtener una ampliación presupuestal. Asimismo, la Secretaría de Gobernación aducía que el PEF impugnado no generaba un principio de afectación que lesionara la esfera competencial del INE porque, dado lo resuelto en el juicio electoral en comento y lo dictado en el incidente de suspensión de la Controversia constitucional 224/2021, la alegada insuficiencia presupuestal había sido determinada como un acto que no revestía las características de fuerza mayor y no generaba una afectación que hiciera procedente ese medio de control, por lo que el INE debía apegarse a lo dispuesto en el presupuesto.

La Primera Sala determinó que esos argumentos eran infundados porque estaban relacionados con el fondo del asunto.⁶ Además, como se había relatado, lo resuelto en el

5 La Sala remitió a la Jurisprudencia 109/2001 de rubro “Secretarios de estado. Tienen legitimación pasiva en la controversia constitucional cuando hayan intervenido en el refrendo del decreto impugnado”. Tesis [J]: P/J. 109/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 1104, registro digital 188738. Asimismo, remitió, por analogía, a la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro “Controversia constitucional. El secretario general de gobierno del estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en aquélla, tanto respecto del refrendo, como de la publicación de los decretos del gobernador”. Tesis [J]: P/J. 104/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 1817, registro digital 180374.

6 Al respecto, la Sala indicaba que se viera el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro “Controversia constitucional. Si se hace valer una causal de

expediente electoral y el estado procesal de aquella controversia, no agotaban la litis del presente asunto.

Improcedencia de la ampliación de la demanda. El Poder Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados señalaron que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM. Además, el Poder Legislativo argumentaba que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del mencionado artículo.⁷ En esencia, la Cámara de Diputados afirmaba que el Instituto había agotado su derecho de acción; mientras que el Poder Ejecutivo federal señalaba que no procedía tener por ampliada la demanda al tratarse de actos generados por el propio accionante y en virtud de que la ampliación de la demanda intentada no se sustentaba en algún hecho superveniente que se encontrara íntimamente relacionado con los actos inicialmente impugnados.

La Segunda Sala sostuvo que estas causas de improcedencia debían desestimarse. En principio, debía recordarse —como se había afirmado en el apartado de fijación de la litis— que no se tuvieron señalados nuevos actos impugnados, sino que sólo se había tenido al INE ampliando los conceptos de invalidez. En tal sentido, el derecho del Instituto para ampliar estos conceptos no precluía mientras se encontrara dentro del plazo para promover la demanda original, como había sucedido. En segundo lugar, esa Primera Sala determinó que no habían cesado los efectos del acto impugnado con los actos que el INE había llevado a cabo para ejecutar el proceso de revocación de mandato porque el Instituto tenía la obligación de continuar con ese ejercicio, sin que por ello se subsanara el posible vicio en el presupuesto impugnado.

improcedencia que involucra el estudio de fondo, deberá desestimarse”. Tesis [J]: P./J. 92/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 710, registro digital 193266.

7 Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: “V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. [...] IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley”.

Ausencia de un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos del INE. La Primera Sala consideró que en el caso se actualizaba una causal de improcedencia advertida oficiosamente porque no se observaba un principio de afectación susceptible de actualizarse en contra del INE. Es decir, dadas las particularidades del caso, la Sala advertía que no se actualizaba principio de afectación alguno en perjuicio del INE, tratándose de la determinación de las remuneraciones de sus servidores públicos ni de sus tabuladores salariales, ya que, si bien dichos aspectos se planteaban como invasiones a su esfera competencial y a su autonomía constitucional dada la existencia de la medida cautelar dictada por esa Primera Sala al resolver el Recurso de reclamación 68/2021-CA, derivado de la Controversia constitucional 80/2021, la afectación alegada no era susceptible de actualizarse de manera real e inminente.

Concretamente, en ese recurso de reclamación, resuelto por la Primera Sala en la sesión del 3 de noviembre de 2021, se señaló la materia para el efecto de que las remuneraciones que percibieran los servidores públicos del INE en el Ejercicio Fiscal 2021, y hasta tanto que se resolviera la controversia de origen, no fueran fijadas en términos de los preceptos impugnados de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado A, 75 y 127 de la CPEUM, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 2009. Así, claramente se había determinado que, mientras se encontrara *sub judice* la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, las remuneraciones que estableciera el INE para sus servidores públicos debían sujetarse únicamente a los preceptos constitucionales establecidos. En suma, derivado de la suspensión concedida, el INE estaba en libertad de fijar internamente las remuneraciones de sus servidores públicos, tomando como parámetro lo previsto en la Constitución.

La Primera Sala advertía, bajo esa línea —como hecho notorio—, que el INE había emitido diversos acuerdos que

evidenciaban cómo el acatamiento de la medida cautelar en la Controversia constitucional 80/2021 había hecho inexistente un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de su personal asignadas en el presupuesto de egresos, pues las mismas permanecían en los términos aprobados por el Instituto en su anteproyecto de presupuesto de egresos. Dado lo anterior, debía sobreseerse en ese aspecto —en lo referente a remuneraciones, no así lo relativo a los anexos 1 y 32, ambos del Ramo 22, sobre la reducción presupuestal, pues este último aspecto no se inscribía dentro de la litis y las medidas dictadas en la Controversia constitucional 80/2021—, conforme a lo dispuesto por el mencionado artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria en la materia.

1.2. Parámetro de regularidad

División de poderes

La Primera Sala partió de la premisa de que era necesario acudir a los propósitos del principio de división de poderes, en tanto elemento articulador del Estado, y reconocer que es un instrumento de limitación y de ordenación del poder público para poder apreciar sus consecuencias normativas.⁸ Asimismo, que era un criterio reiterado de interpretación que la CPEUM no suscribe una teoría material del principio de división de poderes, que, de aceptarse, sostendría que el poder público reside exhaustivamente en tres poderes, los cuales autónomamente, y con exclusión de los demás, ejercerían cada una de las funciones jurídicas, a saber, la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva.⁹

⁸ Al respecto, la Sala indicaba que se viera el criterio del Tribunal Pleno de rubro “División de poderes. El equilibrio interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la constitución federal”. Tesis [J]; P/J. 52/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 954.

⁹ En esta consideración, la Sala remitía a la tesis de rubro “División de poderes. Interpretación sistemática de la prohibición contenida en el texto original del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que el poder Legislativo no puede depositarse en un individuo”. Tesis [A]; 2a. CXXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, p. 227.

Además, otra premisa supone que los tres grados de interferencia —intromisión, dependencia y subordinación—, si bien se habían utilizado por la SCJN como conceptos en asuntos en los que se trataba el tema de la división de poderes desde una concepción tripartita,¹⁰ lo cierto es que posteriormente la Corte determinó que tales criterios también eran aplicables a los casos de conflictos competenciales en que intervenían órganos constitucionales autónomos, ya que éstos se han generado en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, por lo que se quedó atrás la división tradicional.

En tribunal pleno, en otros casos —continuaba la Sala— había insertado exitosamente a diversos órganos constitucionales autónomos en el normal desenvolvimiento del principio de división de poderes, al grado de hacer plenamente operativo dicho principio, en definitiva, como criterio de validez constitucional de los actos emitidos por ese tipo de órganos, así como de sus relaciones con los otros poderes y órganos del Estado.¹¹

Por otra parte, debía tenerse presente el diseño de ingeniería constitucional introducido por el Constituyente, respecto a los órganos constitucionales autónomos, el cual fue bajo la premisa de su carácter contramayoritario, toda vez que debían entenderse aislados de los órganos democráticamente elegidos, así como de los sujetos regulados; en otras palabras, la racionalidad del diseño constitucional descansa en la tutela de esas precondiciones que permiten el posicionamiento contramayoritario de dichos órganos dentro del principio de división de poderes.¹²

10 Jurisprudencia de rubro “División de poderes. Para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas”. Tesis [J]: P/J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1122.

11 La Primera Sala ubicaba sobre el particular la jurisprudencia de rubro “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características”. Tesis [J]: P/J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

12 La Primera Sala remitía al respecto al Recurso de reclamación 14/2019-CA, derivado del incidente de suspensión de la Controversia constitucional 7/2019,

Sin remitir a ningún precedente o criterio jurisprudencial, la Primera Sala remataba las anteriores consideraciones con la aseveración siguiente: “La justificación constitucional de este diseño se basa en la legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política”.

En el caso particular del INE, la Sala de la SCJN sostuvo que la autonomía de la que goza conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía operan de manera externa y también internamente. Así, con la finalidad de que ese órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, el INE también cuenta con autonomía presupuestaria, lo que implica que a éste le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia.¹³ La autodeterminación en el manejo de sus recursos económicos tiene la finalidad —continuaba la Sala— de funcionar y cumplir con las atribuciones conferidas constitucionalmente, libre de cualquier tipo de presión; además, su autonomía presupuestaria está directamente relacionada con la satisfacción plena de las tareas encomendadas en relación con el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Asimismo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se apreciaba que el INE elabora y propone su proyecto de presupuesto de egresos sin injerencia ni intervención de ninguna entidad, poder u órgano; posteriormente, dicho proyecto de presupuesto se incorpora *en sus términos* al PEF que remite el

resuelto por esa misma Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 12 de junio de 2019.

13 En el mismo sentido, la Sala señalaba que se viera la Controversia constitucional 31/2006, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 7 de noviembre de 2006.

Poder Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, a fin de que ésta lo examine, discuta y finalmente apruebe, conforme a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la CPEUM. También debía tenerse en cuenta que esa Primera Sala, en la Controversia constitucional 203/2020, estableció que el propio INE era el que debía prever la inclusión del presupuesto necesario para los ejercicios de consulta y revocación de mandato en su anteproyecto de presupuesto de egresos, bajo la premisa esencial de que el Instituto es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos requeridos para cumplir con las funciones que constitucionalmente le confirieron. Al respecto, es mejor reproducir en su integridad la consideración que hizo el órgano resolutor:

Esta Sala consideró que el Instituto, al momento de elaborar y aprobar su anteproyecto de presupuesto, **aun cuando no se tuviera la certeza de que se realizaría una consulta popular** (siendo las mismas razones aplicables para la revocación de mandato) debía agregar, **de manera precautoria** el presupuesto necesario e incorporarlo al anteproyecto, a efecto de que la Cámara de Diputados pudiera analizar dicha propuesta.¹⁴

Requisitos que cumplir por la Cámara de Diputados en caso de realizar una reducción

La Cámara de Diputados —sostenía la Primera Sala de la SCJN en este apartado de la argumentación— tiene la facultad exclusiva —según el artículo 74, fracción IV, constitucional— de discutir y aprobar el PEF. Sin embargo, dicha facultad exclusiva debe entenderse de manera coherente con el principio de división de poderes y el equilibrio de pesos y contrapesos que establece la ingeniería constitucional

14 Énfasis en el original.

dentro de su sistema de distribución de competencias.¹⁵ Para la Primera Sala, el equilibrio adecuado implica que no se puede utilizar tal facultad de aprobación para diluir, o incluso desaparecer, la autonomía presupuestal que la CPEUM otorga a los órganos constitucionales autónomos. Una interpretación contraria implicaría permitir la subordinación de órganos dotados de autonomía por la Constitución ante la Cámara de Diputados.

A partir de estas premisas, es posible advertir los elementos que fijó la Primera Sala de la SCJN si la Cámara de Diputados realiza modificaciones al presupuesto del INE:

1. Al realizar modificaciones, *debe ser congruente con la salvaguarda del sistema competencial y la autonomía presupuestaria* de ese órgano dotado de autonomía constitucional.
2. Una eventual modificación al presupuesto solicitado *debe ser debidamente motivada*.
3. *Debe justificar los cambios a través de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos* en el Dictamen correspondiente o, por lo menos, en alguna etapa del proceso legislativo.

Dado lo anterior, el órgano resolutor todavía fue más contundente, pues afirmó que, a fin de respetar la garantía de legalidad, los actos legislativos deben estar fundados y motivados y, después de explicar la motivación ordinaria y la motivación reforzada,¹⁶ sostuvo que esta última era la exigible en el caso concreto, precisamente por el tipo de valor

15 Al respecto, la Primera Sala señalaba que se vieran las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno al resolver la Controversia constitucional 109/2004, en la cual, entre otras consideraciones, analizó el alcance de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación frente al derecho de veto del titular del Poder Ejecutivo federal.

16 Para ello, indicaba que se viera el criterio derivado de la Controversia constitucional 32/2007, contenido en la tesis de jurisprudencia de rubro “Motivación legislativa. Clases, conceptos y características”. Tesis [J]; P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1255.

que queda en juego, como es tanto la autonomía del INE como la garantía de los derechos humanos de participación política ciudadana. Por ello era preciso que quien emitiera el acto o la norma hubiera razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso. Así, se ha considerado que la motivación reforzada implica los requisitos siguientes: i) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido que lo hizo, y ii) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Pues bien, este parámetro debió tomarse no sólo por el INE para elaborar su presupuesto, sino también por parte de la Cámara de Diputados para su aprobación o modificación.

Para que tal Cámara se pudiera alejar de la propuesta del anteproyecto de presupuesto enviada por el INE, debían darse, durante el proceso de aprobación del presupuesto de egresos, los argumentos necesarios para construir una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, con el propósito de demostrar que no se afectaría el desarrollo de las competencias que constitucionalmente se otorgan a dichos órganos.

De nueva cuenta, por la claridad y contundencia de la consideración conclusiva de este apartado, es preciso reproducir lo asentado por la Primera Sala.

En conclusión, ante una motivación de índole técnica, realizada por el órgano constitucional autónomo, se incrementa y particulariza el estándar de motivación reforzada hasta aquí detallado, pues la Cámara de Diputados tendrá que desvirtuar con **equivalentes argumentos técnicos**, la propuesta del anteproyecto que le es presentada. Lo anterior da lugar a un proceso dialéctico entre el órgano que formula el anteproyecto y aquel que lo aprueba, en el que el grado de motivación

y, sobre todo, su naturaleza técnica, son regidos por un principio de reciprocidad y proporcionalidad.¹⁷

Derechos humanos y su protección en las controversias constitucionales

Por último, la Primera Sala sostuvo que válidamente se podía determinar que, en principio, una afectación a las competencias otorgadas constitucionalmente al INE, en relación con el proceso de revocación de mandato, podría incidir negativamente en la protección y garantía del derecho fundamental a la participación de la ciudadanía en dicho proceso.

1.3. Caso concreto

Una vez fijado el parámetro de regularidad anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el argumento del INE —que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación del anteproyecto y que ese ajuste comprometía sus funciones, lo que se traduce en una franca violación a los derechos fundamentales de carácter político-electoral— era fundado.

En el caso concreto, en efecto, la Cámara de Diputados no motivó en ningún sentido la modificación al presupuesto originalmente solicitado por el INE lo que podría derivar, ciertamente, en una denegación o afectación de tales derechos. Si bien aquel órgano legislativo puede determinar una reducción, en la estipulación debe cumplirse con un alto estándar de motivación a fin de que ésta no redunde en una afectación a la garantía esencial de autonomía con que cuenta el Instituto.

La Cámara de Diputados —continuaba la Primera Sala—, estaba fuera de discusión, redujo en \$4,913,000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos) el monto originalmente solicitado, lo que equivalía a una reducción del 26.09% en el presupuesto de egresos del INE. Así, en

17 Énfasis en el original.

línea con el parámetro de regularidad desarrollado, esa Primera Sala estimaba que el legislador debió aportar justificaciones sustantivas, expresas, objetivas y razonables para modificar el presupuesto solicitado por el INE, en las que quedara expuesta la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias que permitieran colegir que procedía reducir de manera tan significativa el presupuesto solicitado. Adicionalmente, la Cámara de Diputados debía, dentro de su motivación, incluir argumentos de carácter técnico, basados en evidencia contable, para justificar —de manera equivalente al propio INE en su anteproyecto— la reducción efectuada.

Asimismo, la Primera Sala determinó que diversas manifestaciones de diputadas y diputados no podían ser consideradas como una motivación respecto a la reducción del presupuesto solicitado por el INE, pues no se apreciaba una evaluación sustantiva del mismo ni razones objetivas para fundamentar su inviabilidad. Incluso, una interpretación contraria al deber de la Cámara de Diputados de dar razones concretas, expresas, objetivas y suficientes vaciaría de contenido la facultad que se le otorga al INE para presentar su propio presupuesto de egresos, ya que si éste no se tiene en cuenta por la Cámara de Diputados, sería lo mismo que no haberlo formulado.

Como se ha explicado en el parámetro de regularidad, los órganos constitucionales autónomos previstos para ejercer competencias especializadas se crearon con la lógica de que el ejercicio de sus funciones requiere conocimientos científicos o técnicos, por lo que son estos mismos órganos los que, en principio, conocen mejor el presupuesto requerido para cumplir con sus obligaciones. Así, la ausencia de motivación reforzada generó que la modificación al presupuesto solicitado constituyera un acto discrecional con efectos subordinados para el INE respecto al Poder Legislativo, pues impidió que tomara decisiones presupuestales autónomamente y, ante tal decisión unilateral de reducción de su presupuesto, no se permitió al INE un curso de acción distinto al prescrito por la Cámara, sin razones objetivas que lo justificaran.

Por añadidura, la disminución también podría generar una eventual vulneración de los derechos político-electorales de los ciudadanos para participar en el proceso de revocación de mandato, pues las intervenciones en la discusión plenaria permiten inferir que la reducción había sido precisamente en los conceptos de revocación y consulta popular; es decir, si bien la Cámara de Diputados no estableció expresamente que la reducción pretendía darse en ese rubro, por el monto total reducido y por la naturaleza contingente de esos ejercicios, es posible inferir que ésta repercutió en el monto requerido para la revocación de mandato y la consulta popular.

Finalmente, para la Primera Sala no pasaba inadvertido el artículo cuarto transitorio del decreto de expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2021, que mandataba al INE a hacer los ajustes presupuestales necesarios para garantizar la realización de la revocación de mandato del Presidente de la República. Sin embargo, dicho régimen transitorio debía interpretarse en armonía con el parámetro de regularidad ya explicado.

1.4. Efectos de la sentencia

La Primera Sala de la SCJN decidió que los efectos en la Controversia constitucional 209/2021 eran: i) la invalidez de los anexos 1 y 32 del PEF para el Ejercicio Fiscal 2022, respecto al Ramo 22 y sólo en la parte que asigna el presupuesto total al INE; ii) que la Cámara de Diputados analizara y determinara en sesión pública lo que correspondía respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos del INE para el Ejercicio Fiscal 2022, para lo cual debería determinar, siguiendo los términos de la sentencia, si era dable autorizar los recursos solicitados por el Instituto y de estimar, en uso de su facultad exclusiva, autorizar recursos adicionales, debería tomar las medidas indispensables para que se hiciera la transferencia efectiva de los recursos al Instituto; iii) en el caso de que la Cámara de Diputados decidiera no atender la propuesta del INE, debía presentar una motivación reforzada de

su decisión, en atención a la autonomía presupuestaria de la que goza el Instituto; iv) todo lo anterior la Cámara de Diputados habría de hacerlo dentro del lapso de 45 días, debiéndose considerar los días hábiles correspondientes a los periodos ordinarios establecidos en la CPEUM, contados a partir de la fecha de notificación de esa ejecutoria.

En aclaraciones finales, la Primera Sala señalaba que la conclusión del proceso de revocación de mandato no podía ser motivo, por sí misma, para que, en cumplimiento de lo ordenado en la presente controversia constitucional, la Cámara de Diputados decidiera negar los recursos originalmente solicitados en el presupuesto ni siquiera aquellos previstos en la parte correspondiente a ese ejercicio participativo.

2. Tres claves de lectura en la Controversia constitucional 209/2021

2.1. Consistencia con precedentes sobre autonomía presupuestaria de órganos constitucionales autónomos

La Suprema Corte se ha pronunciado con anterioridad a la controversia constitucional que nos ocupa a favor de la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos,¹⁸ por ello, en principio, puede descartarse que el alto tribunal no haya sido consistente con su línea jurisprudencial o que haya resuelto por primera vez con argumentos *ad hoc* sólo para favorecer al INE. Dos asuntos al respecto —resueltos relativamente poco antes— fueron promovidos por las comisiones estatales de Derechos Humanos de Durango y Morelos, en defensa de su presupuesto y autonomía.

En la Acción de inconstitucionalidad 11/2021¹⁹ se advierte que el gobernador del estado de Durango, sin contar con facultades para ello, modificó el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión actora —de 35 millones solicitados

18 Sobre los órganos constitucionales autónomos véase Miguel Alejandro López Olvera *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, 2021, 142 pp.

19 Resuelta el 29 de noviembre de 2021. Ministro ponente Alberto Pérez Dayán.

por ésta, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de esa entidad 22.5 millones—; se trataba de un acto carente de fundamento que había provocado no sólo la violación al principio de legalidad, sino también de autonomía presupuestal que se reconoce para los órganos constitucionales autónomos. Hubo otra reducción de cinco millones realizada por el Congreso local, y si bien éste tiene la atribución de aprobar el presupuesto, la valoración del Poder Legislativo partió de una base errónea, lo que significó también una vulneración al principio de autonomía presupuestal porque no existió dentro del procedimiento legislativo consideración alguna de por qué se basó en el monto incorporado por el gobernador y no por el que propuso la Comisión accionante.²⁰

El otro asunto es la Acción de inconstitucionalidad 34/2021,²¹ presentada también porque el Ejecutivo de Morelos modificó el presupuesto originalmente propuesto por la Comisión actora, de 37.1 millones solicitados a 15.8 millones. En este orden de ideas, el alto tribunal igualmente sostuvo que el Ejecutivo estatal carecía de facultades para esa modificación, por lo que no sólo hubo violación al principio de legalidad, sino también al de autonomía presupuestal que se reconoce para los órganos constitucionales autónomos.²²

20 Cabe señalar que, en coincidencia con la Controversia constitucional 209/2021, en esta Acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte también sostuvo: i) que de la lectura del Dictamen —que a su vez corresponde a lo explicado en los considerandos de la Ley de Egresos reclamada— no hubo ninguna explicación de lo que se hizo; ii) el Legislativo debió motivar si atendía o no a lo que le solicitaba el órgano constitucional autónomo; y iii) la Suprema Corte asimismo ordenó —al haberse declarado la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2021, en específico el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos— que el Poder Legislativo de ese estado analizara y determinara lo que en derecho correspondiera respecto al anteproyecto de presupuesto de egresos de dicha Comisión, para lo cual debía determinar si era dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente, y de estimar en uso de su facultad exclusiva que habría de autorizar recursos adicionales, debía tomar las medidas indispensables para que se hiciera la transferencia efectiva de recursos a la Comisión actora. Si la decisión era en el sentido de no atender la propuesta, debía motivar esa decisión.

21 Resuelta el 7 de diciembre de 2021. Ministro ponente Javier Laynez Potisek.

22 De igual manera, la Suprema Corte sostuvo: i) que no hubo ninguna explicación del porqué se utilizó la cifra que por concepto de presupuesto introdujo

2.2. Centralidad de la división de poderes y los derechos humanos

La Primera Sala de la SCJN, en el juicio constitucional que nos ocupa, retomó consideraciones de la Controversia constitucional 117/2014²³ para sostener la tesis de que la existencia de un órgano constitucional autónomo implica que el mismo cuenta con un cúmulo propio de competencias y, por tanto, goza de paridad con los órganos previstos en el texto constitucional. Así, puede afirmarse que el medio de control constitucional revisado en este artículo también se encuentra en una línea jurisprudencial del alto tribunal consistente en reivindicar la relevancia —precisamente constitucional— y la funcionalidad de los órganos constitucionales autónomos frente a los poderes clásicos. Sin embargo, no podría destacarse únicamente la importancia del diseño de ingeniería constitucional —a propósito de aquel asunto, en el cual el Senado de la República cuestionaba el ejercicio de la facultad regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, es decir, un Poder clásico a un órgano autónomo—, sino también la centralidad de los derechos humanos en ese diseño constitucional, precisamente del cual el INE es fundador y partícipe, dimensiones que acaban por ser indisolubles.²⁴

el gobernador para la Comisión actora; ii) que en el supuesto de que el Congreso modificara lo solicitado por ésta, tenía el deber de motivar si atendía o no a lo que se le solicitaba y que lo procedente era que el Poder Legislativo analizara y iii) que determinara lo que en derecho correspondiera respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos, para lo cual debía determinar si era viable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente y, de estimar en uso de su facultad exclusiva que habría de autorizar recursos adicionales, debía tomar las medidas indispensables para que se hiciera efectiva la transferencia. Si la decisión era en el sentido de no atender la propuesta, debía motivar esa decisión.

23 Resuelta el 7 de mayo de 2015. Ministro ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

24 “... la ampliación de los derechos humanos de las personas a la libre expresión y acceso a la información —apuntaba la SCJN— no podría entenderse sin la ampliación de las facultades regulatorias del Estado en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, toda vez que se ha estimado insuficiente su protección en el contexto de mercados desregulados dejados a la ley de la oferta y la demanda”. Controversia constitucional 117/2014.

2.3. Énfasis en el carácter técnico del órgano autónomo

En la controversia constitucional analizada, la Primera Sala de la SCJN fue enfática en el carácter técnico de las funciones y atribuciones del INE que le permiten determinar sus requerimientos presupuestales, es decir, el órgano judicial resolutor tuvo una deferencia al Instituto al identificar el conocimiento técnico que posee sobre una función estatal de organizar elecciones y procesos participativos, misma que, *contrario sensu*, no tiene la Cámara de Diputados.

Este carácter técnico de las funciones y atribuciones es clave para comprender por qué la decisión en el medio de control que nos ocupa no podía ser en sentido diverso. Desde la Controversia constitucional 32/2005²⁵ —a propósito de que el municipio de Guadalajara, Jalisco, cuestionaba la creación, precisamente como órgano autónomo, del Instituto de Transparencia e Información Pública de esa entidad federativa—, la SCJN estableció que una de las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos es que deben ocuparse de funciones del Estado que requieren ser *eficazmente* atendidas en beneficio de la sociedad.²⁶

Conclusiones

La Controversia constitucional 209/2021 nos muestra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una robusta línea jurisprudencial de protección de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos en la cual destacan la legitimidad técnica y los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos, para lograr una regulación precisamente técnica, sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución buscó remover del ámbito de la oportunidad política. Así que cuando el INE acudió ante el alto tribunal para defender su autonomía, con motivo del

25 Resuelta el 22 de mayo de 2006. Ministro ponente Juan N. Silva Meza.

26 “[...] si el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información, supone el deber a cargo de los poderes públicos federales y locales de crear las estructuras necesarias para el adecuado, efectivo desarrollo y garantía del derecho a la información”. Controversia constitucional 32/2005.

recorte presupuestal que realizó la Cámara de Diputados en el PEF 2022, esta línea jurisprudencial le sirvió al Instituto.

En la controversia constitucional revisada, el INE ha participado en una nueva e importante línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en que los órganos legislativos correspondientes, cuando apliquen un recorte presupuestal a un órgano constitucional autónomo, deben ofrecer una *motivación reforzada*. El equilibrio adecuado implica que no se pueda utilizar la facultad de aprobación para diluir, o incluso desaparecer, la autonomía presupuestal que la Constitución otorga a los órganos constitucionales autónomos.

En este sentido, en la controversia constitucional comentada quedaron ya fijados como elementos, si la Cámara de Diputados hace alteraciones al presupuesto del INE, los siguientes: 1) debe ser congruente con la salvaguarda del sistema competencial y la autonomía presupuestal de ese órgano dotado de autonomía constitucional; 2) una eventual modificación al presupuesto solicitado debe ser motivada adecuadamente; y 3) debe justificar los cambios por medio de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos.

En el caso concreto, no existió una evaluación sustantiva, ni razones objetivas, para aducir la reducción de \$4,913,000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos), equivalente a 26.09% del presupuesto de egresos del INE. Adicionalmente, en la Controversia constitucional 209/2021 se consideró como fundamento central —aunque no *in extenso*— que la disminución del presupuesto al INE podría generar una eventual vulneración de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, es decir, se introdujeron consideraciones en sede de derechos humanos

Finalmente, es posible tener como claves de lectura, en la controversia constitucional revisada, las tres siguientes: a) hay consistencia con precedentes sobre autonomía presupuestaria de órganos constitucionales autónomos; b) en la argumentación, son centrales las consideraciones sobre la división de poderes y los derechos humanos; y c) también es relevante el énfasis sobre el carácter técnico del INE como órgano autónomo.

Fuentes consultadas

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, 2ª reimp., México, UNAM, 2017.
- López Olvera, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 938), 2021, pp. 142.
- Soberanes Díez, José María, *Teoría del Proceso*, 4ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 176.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad: análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1ª ed., México, SCJN, 2009, pp. 127.

Sentencias

- Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 11/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Alberto Pérez Dayán, 29 de noviembre de 2021.
- Sentencia recaída a la Controversia constitucional 32/2005, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Juan N. Silva Meza, 22 de mayo de 2006.
- Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 34/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 7 de diciembre de 2021.
- Sentencia recaída a la Controversia constitucional 117/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, de fecha 7 de mayo de 2015.



IMPROCEDENCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

relacionadas con la materia electoral

o con los órganos electorales

Raúl Becerra Bravo

Introducción

Dentro de los mecanismos de control constitucional existen los que son propios de la materia electoral, por ejemplo, los denominados juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional, sin embargo, estimamos que tanto la Sala Superior como las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) lo realizan también en otros medios de impugnación, como son los recursos de apelación, de reconsideración e incluso el de revisión; este último tiene relación con los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral. Esto se debe a que —con independencia de que se trate de personas físicas, en calidad de candidatos por partidos o independientes, o bien personas morales, partidos políticos y coaliciones— dichos sujetos pueden acudir a esas autoridades cuando consideren que se les afecta en su esfera jurídica mediante algún acto o resolución que emita alguna autoridad electoral y que contrarie la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos (CPEUM) o las leyes de la materia; de ahí que se afirme que el TEPJF es la máxima autoridad en materia electoral para revisar la constitucionalidad y legalidad sobre este tema en los juicios y recursos que son de su competencia.

De las ideas anteriores, queda establecido que la defensa de la Constitución en materia electoral se encuentra primordialmente encomendada al Tribunal Electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que son de competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mientras que las controversias constitucionales en la práctica, por regla general, son improcedentes cuando su objeto o contenido se refiere a la materia electoral, justamente porque existen otros medios de control constitucional que se encargan de esa protección constitucional en nuestro sistema jurídico.

Partiendo de esta lógica jurídica y de distribución de competencias en materia electoral, analizaremos las controversias constitucionales 47/2022 y 66/2022, con base en la afirmación de que estos instrumentos en materia electoral, o en las que estén involucrados órganos electorales, pueden ser procedentes sólo por excepción.

1. Las controversias constitucionales relacionadas con la materia electoral o los órganos electorales

Las controversias constitucionales son un medio de control constitucional que conoce el Pleno de la SCJN para resolver conflictos competenciales de trascendencia jurídica entre poderes y órganos federales o estatales.¹

Aunque nuestra Constitución, en su artículo 105, fracción I, incluye un listado de los entes legitimados para interponer una controversia constitucional, entre los que no

1 Garita Alonso *et al.*, Medios de Control Constitucional, México, Senado de la República, p. 21, disponible en https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/12_Medios_de_Control_Constitucional.pdf (fecha de consulta: 22 de agosto de 2023).

contempla al Instituto Nacional Electoral (INE) como órgano constitucional autónomo, lo cierto es que, en mi opinión, también resultaría viable considerar a los órganos constitucionales autónomos como sujetos legitimados, debido a que realizan funciones correspondientes al Estado, con la diferencia de que no se les ubica dentro de ninguno de los poderes tradicionales, por tanto, pueden presentarse conflictos competenciales como los citados en el artículo señalado.

Aunado a lo anterior, el artículo en comento no sólo excluye al INE como sujeto legitimado para interponer una controversia constitucional, sino que descarta la procedencia de las controversias constitucionales en materia electoral. La disposición constitucional señalada establece lo siguiente:

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]²

En el mismo sentido, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 19, fracción II, lo siguiente:

Las controversias constitucionales son improcedentes:
[...]
II. Contra normas generales o actos en materia electoral
[...]³

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

3 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Reglamentaria_de_las_fracciones_I_y_II_del_Articulo_105.pdf

Como puede observarse, queda de manifiesto en forma clara y expresa, tanto en la Constitución como en la ley, que son improcedentes las controversias constitucionales cuando se refieren en su objeto o acto impugnado a la materia electoral, por lo cual sólo quedaría por delinear lo que debe entenderse por materia electoral.

Al respecto, la SCJN también ha interpretado lo que se debe entender por materia electoral, en la tesis P./J. 125/2007, como se muestra a continuación:

Materia electoral. Definición de ésta para efectos de la controversia constitucional.

Para determinar cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la “materia electoral” excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen “leyes electorales” —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta

aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral “directa” y la “indirecta”, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta—, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.⁴

De lo anterior, se colige que la procedencia de las controversias constitucionales debe sujetarse a lo siguiente:

- a.** El acto impugnado no debe referirse a una norma general de carácter electoral que pueda impugnarse por la vía de la acción de inconstitucionalidad.
- b.** El acto impugnado no debe encontrarse dentro del ámbito de los procesos electorales, debido a que ese control constitucional está previsto en otros órganos jurisdiccionales especializados.
- c.** El acto impugnado no debe tratarse sobre designaciones o integración de órganos electorales.
- d.** La materia de la controversia constitucional debe referirse a presuntos conflictos competenciales, por ejemplo, si el Instituto Nacional Electoral legislara sobre diversa materia abusando de sus facultades reglamentarias, o bien, cuando un órgano o poder público pretendiera invadir los aspectos autónomos de ese Instituto.

4 Tesis [J]: P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280, registro digital 170703.

En mi opinión, éstos son los presupuestos de procedencia de las controversias constitucionales cuando se encuentre vinculado el INE, ya sea como sujeto activo o pasivo, en la relación procesal de ese juicio de control constitucional.

Cabe aclarar que, aunque se pueda objetar la antigüedad del criterio antes transcrito, lo cierto es que la Corte continúa aplicándolo en recientes controversias constitucionales para determinar si éstas deben declararse como improcedentes o como sobreseimientos, como se advierte en las controversias constitucionales 206/2020⁵ y 128/2022.⁶ Lo anterior deja claro que, tal como lo establece nuestra Constitución, la materia electoral no se encuentra protegida por medio de las controversias constitucionales; sin embargo, puede actualizarse la procedencia cuando se cumplan los extremos o presupuestos que hemos señalado, siendo el de mayor relevancia estar ante un conflicto competencial en el que el INE sea parte.

2. Improcedencia de las controversias constitucionales relacionadas con la materia electoral o con los órganos electorales

Como medio de control, las controversias constitucionales, como se explicó —en términos de nuestra Carta Magna vigente, en su artículo 105, fracción I, y el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, excluyen de su procedencia en forma expresa conocer por esta vía temas que son estrictamente de la materia electoral, debido a que dentro del sistema jurídico mexicano existen otros juicios que se encargan de la revisión de la constitucionalidad y legalidad de las

5 Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-01-04/MI_ContConst-206-2020.pdf

6 Disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-07-27/MI_ContConst-128-2022.pdf

normas electorales, así como de los actos y las resoluciones que puedan afectar derechos político-electorales de la ciudadanía, los cuales son competencia de las salas del TEPJF.

Ha habido casos particulares que han hecho reflexionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre asumir en forma excepcional la procedencia de determinadas controversias constitucionales relacionadas con órganos electorales; sin embargo, esa circunstancia no debe llevar al error de pensar que de ahora en adelante la procedencia en materia electoral es algo que ya se tenga como un criterio abierto de nuestro máximo tribunal, como algo contrario a la disposición expresa de nuestra Constitución en su artículo 105, fracción I.

Existen otros espacios o estudios en los que puede analizarse de manera particular y extensa cómo se ha interpretado la procedencia excepcional de las controversias constitucionales relacionadas con órganos electorales, pero lo que nos proponemos en el presente análisis es verificar —en consonancia con lo señalado en el párrafo anterior— que la vigencia de la restricción expresa respecto a la materia electoral, por regla general, en estas controversias se mantiene en nuestro sistema jurídico en relación con los mecanismos de control constitucional. Por ello, a continuación se analizarán las Controversias constitucionales 47/2022 y 66/2022.

2.1. Controversia constitucional 47/2022

En términos del artículo 99 de la CPEUM, las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, esto significa que no existe otra instancia jurisdiccional dotada de competencia para revisar sus determinaciones; por tanto, las sentencias emitidas deben entenderse como cosa juzgada.

En este orden de ideas, la controversia constitucional que nos ocupa surge de la Resolución ACQyD-INE-18/2022,⁷

⁷ Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/127115/ACQyD-INE-18-2022-PES-38-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE (Instituto Nacional Electoral) el 18 de febrero de 2022, en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022, cuando resolvieron otorgar las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional en un procedimiento especial sancionador en materia electoral por la presunta difusión de propaganda gubernamental por parte del titular del Poder Ejecutivo federal en periodo prohibido, durante la etapa de organización de la consulta de revocación de mandato.

Los puntos resolutiveos fueron los siguientes:

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales contenidos en las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, en los términos y por las razones establecidas en el Apartado A del considerando CUARTO, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se **ordena** al titular del Poder Ejecutivo Federal, que **de inmediato**, en un plazo que no podrá exceder de tres horas contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones contenidas en las ligas de internet <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/12/version-estenografica-reunion-conautoridades-del-pueblo-seri-desde-hermosillo-sonora> y <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/13/version-estenografica-supervision-deestadio-tomas-oroz-gaytan-cajeme-sonora>, así como de cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las seis horas siguientes a que eso ocurra, en términos del apartado EFECTOS, del Apartado A del considerando CUARTO de esta resolución.

TERCERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones

establecidas en el considerando CUARTO, Apartado B, de la presente resolución.

CUARTO. Se ordena al Presidente de la República, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso, para lo cual deberá revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato.

QUINTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

SEXTO. En términos del considerando QUINTO de la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁸

En contra de dicha resolución, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos interpuso un recurso de revisión ante la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, el cual fue resuelto el 23 de febrero de 2022 en la Sentencia SUP-REP-37/2022,⁹ confirmando la resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto.

8 Acuerdo de la Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral AC-QyD-INE-18/2022, pp. 39-40, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/127115/ACQyD-INE-18-2022-PES-38-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

9 Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/37/SUP_2022_REP_37-1123250.pdf

Aunado a lo anterior, el 3 de marzo de 2022, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional a la que se le asignó el expediente 47/2022, la cual fue admitida a trámite¹⁰ el 17 de marzo del mismo año por la ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat, en la que básicamente se inconformaba por la resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, con la pretensión de que se revocara (dejar sin efectos) la determinación de esa autoridad electoral. No obstante, el 29 de marzo de 2022 se interpuso un recurso de reclamación por parte del INE en contra del acuerdo de admisión antes señalado, que fue conocido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente 79/2022-CA,¹¹ en el cual el 1° de junio de 2022 se resolvió revocar la admisión impugnada, argumentando que el acto impugnado había sido resuelto por el órgano competente correspondiente a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en forma definitiva e inatacable y que, por tanto, no era viable admitir a trámite para competencia de la SCJN, aun cuando se adujeran cuestiones competenciales, por actualizarse las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 105, fracción I, así como lo dispuesto en el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, por tratarse el fondo del asunto planteado de cuestiones relativas a la materia electoral.

A mayor abundamiento, se consideró que las medidas cautelares solicitadas no se trataban de actos que pudieran ser resueltos en la Cámara de Diputados, por lo que no se daba ningún supuesto de invasión de competencias; por el contrario, la resolución a la solicitud de medidas cautelares

10 Acuerdo de admisión de la Controversia constitucional 47/2022, disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-03-22/MI_ContConst-47-2022.pdf

11 Resolución al Recurso de reclamación 79/2022-CA derivado de la Controversia constitucional 47/2022, disponible en https://view.officeapps.live.com/office/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww2.scjn.gob.mx%2Fjuridica%2Fengroses%2F2%2F2022%2F30%2F2_295231_5957.docx&wdOrigin=BROWSELINK

fue determinada por el órgano establecido en la Constitución y la ley, y su revisión también fue analizada por el órgano competente para ello, en este caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral, por tanto, hubo una imposibilidad técnica para que la SCJN pudiera pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada, es decir, respecto a las medidas cautelares solicitadas.

En consecuencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó declarar fundado el recurso de reclamación, revocar el acuerdo de admisión y desechar la controversia constitucional que nos ocupa.

2.2. Controversia constitucional 66/2022

El motivo de desechamiento para la Controversia constitucional 66/2022 es distinto al que se analizó en la Controversia constitucional 47/2022, debido a que esta última se centró en que el motivo de controversia ya lo había revisado la instancia correspondiente señalada en nuestra Constitución de manera definitiva e inatacable, aunado a que expresamente las controversias constitucionales no proceden en materia electoral. Mientras que para el caso de la Controversia constitucional 66/2022 el motivo de desechamiento fue haber quedado sin materia el acto impugnado, como veremos a continuación.

La controversia constitucional que nos ocupa surge de la Resolución ACQyD-INE-47/2022,¹² dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE el 21 de marzo de 2022, en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/130/2022, cuya determinación fue otorgar las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional en un procedimiento especial sancionador en materia electoral debido a la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por parte del titular del Poder Ejecutivo federal.

Los puntos resolutivos fueron los siguientes:

12 Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/130915/ACQyD-INE-47-2022-PES-130-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, respecto de las publicaciones en Facebook, alojadas en la cuenta de Facebook <http://www.facebook.com/gobmexico/>, en los términos y por las razones establecidas considerando (sic.) CUARTO, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se ordena al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República que, de inmediato, por sí o a través de las personas facultadas para ello, **en un plazo que no podrá exceder de tres horas**, contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para **eliminar** los archivos, que se encuentren contenidas en los siguientes vínculos electrónicos:

<https://www.facebook.com/gobmexico/photos/a.330747540856275/1111665599431128/>

<https://www.facebook.com/gobmexico/photos/a.331014404162922/1110324502898571/>

<https://www.facebook.com/gobmexico/photos/a.331014404162922/1109713452959676/>

<https://www.facebook.com/gobmexico/photos/1105429296721425>

Así como de cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las seis horas siguientes a que eso ocurra, en términos del apartado EFECTOS, del Apartado A del considerando CUARTO de esta resolución.

TERCERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecidas en el considerando CUARTO, Apartado B, de la presente resolución.

CUARTO. Se ordena al Presidente de la República, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de co-

municación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso, para lo cual deberá revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato.

QUINTO. Notifíquese la presente determinación al Titular del Ejecutivo Federal para los efectos precisados en la parte final del considerando CUARTO, Numeral 2, Inciso C, apartado 4), de la presente resolución.

SEXTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

SÉPTIMO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹³

Cabe aclarar que la solicitud de medidas cautelares se dio en el marco de la organización de la consulta de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo federal, la cual corre a cargo del Instituto Nacional Electoral.

Inconforme con la resolución de mérito, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso una controversia constitucional,

13 Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral ACQyD-INE-47/2022, pp. 39-41, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/130915/ACQyD-INE-47-2022-PES-130-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

radicada el 1° de abril de 2022 en el expediente 66/2022, con la pretensión de revocar y dejar sin efectos la resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, aduciendo que indebidamente esa autoridad electoral interpretó lo que debía catalogar como propaganda gubernamental, lo cual en su consideración era una atribución del Poder Legislativo federal.

La controversia constitucional que nos ocupa fue desechada por la ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat el 4 de mayo de 2022,¹⁴ por considerar que se actualizaron las causales de improcedencia a que se refieren los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber quedado sin materia el acto impugnado por existir impedimento para poder alcanzarse jurídicamente las pretensiones planteadas por la parte actora, lo que trae como consecuencia su desechamiento, es decir, que se impide emitir una sentencia de fondo sobre la controversia planteada.

Las disposiciones a que se hace referencia señalan lo siguiente:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia[...]¹⁵

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior[...]¹⁶

14 Controversia constitucional 66/2022, disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-05-08/MI_ContConst-66-2022.pdf

15 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16 *Ibid.*

Se razonó lo anterior debido a que se consideraba prohibido realizar propaganda gubernamental en el periodo del 4 de febrero al 10 de abril de 2022, esta última era la fecha de la consulta de revocación de mandato, de modo que la medida cautelar se decretó por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE el 21 de marzo de 2022, por tanto, los efectos de la medida cautelar hacia el titular del Ejecutivo federal tenía efectos a partir de la notificación de la misma y hasta el 10 de abril de 2022.

En el trámite de la controversia constitucional en análisis, se ordenó que fuera desechada el 4 de mayo de 2022 porque, para esa fecha, ya habían fenecido los efectos de la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, y al haber cesado éstos resultaba inconcuso que se trataba de un acto que quedó sin materia respecto al alcance que buscaba obtener la parte actora, que no era otra que dejar sin efectos lo ordenado por la Comisión señalada, es decir, al momento de la resolución de la ministra, el acto impugnado ya carecía de efecto alguno.

Aunque se comparte el desechamiento de la Controversia constitucional 66/2022, se estima que debió seguirse el criterio de la Controversia constitucional 47/2022, debido a que ambas se encontraban en el contexto de la organización de una consulta de revocación de mandato; ergo, podía considerarse que se trataba de una cuestión electoral factible, en su caso, de ser revisada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que esta última estimara que se encontraba ante una invasión de competencias que, por interpretación jurídica, le diera competencia de acuerdo con la naturaleza de procedencia de las controversias constitucionales. Al igual que en el análisis previo de la Controversia constitucional 47/2022, existe prohibición expresa de conocer en asuntos de materia electoral en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución y del artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de dicho artículo 105, además de que, en términos del artículo 99 constitucional, el TEPJF es la máxima autoridad en la materia, con facultades para conocer acerca de las controversias que surgieran de

la organización de la consulta de revocación de mandato, lo que incluía las resoluciones a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE por la realización de presuntas infracciones relacionadas con la consulta en comento.

Conclusiones

- 1.** Las controversias constitucionales son un medio de control constitucional que en forma expresa excluye de su procedencia a la materia electoral.
- 2.** La materia electoral cuenta con protección constitucional mediante diversos juicios constitucionales que revisan el apego a la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales e incluso de los partidos políticos para garantizar la equidad de la organización de las elecciones y la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.
- 3.** Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son la máxima autoridad en materia electoral en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.** De acuerdo con la interpretación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación por excepción puede conocer sobre controversias competenciales que se encuentren relacionadas con órganos electorales a fin de hacer funcional la procedencia de las controversias constitucionales.
- 5.** Del análisis de la Controversia constitucional 47/2022 se desprende que se mantiene la regla de la improcedencia de las controversias constitucionales en materia electoral, debido a que existen otras instancias que

pueden resolver en esa materia en forma definitiva e inatacable.

6. Del análisis de la Controversia constitucional 66/2022 llama la atención que no se dio el mismo tratamiento de improcedencia que en la Controversia constitucional 47/2022, puesto que en la primera se resolvió la improcedencia por considerar que se trata de un acto impugnado que ya no tenía efectos respecto a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, sin embargo, opino que, como en cualquier juicio, es de orden preferente revisar si se cuenta con la competencia por materia y, en este caso, era de orden preferente determinar si se actualizaba la materia electoral como causa de improcedencia, o bien verificar si se trataba de una cuestión excepcional para su trámite por tratarse de una probable invasión de competencias y, sólo así, después revisar la vigencia del acto impugnado.

Fuentes consultadas

Garita, Alonso Arturo *et al.*, *Medios de Control Constitucional, México, Senado de la República*, disponible en https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/12_Medios_de_Control_Constitucional.pdf

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Reglamentaria_de_las_fracciones_I_y_II_del_Articulo_105.pdf

Sentencias, acuerdos y tesis

Acuerdo ACQyD-INE-18/2022, Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/127115/ACQyD-INE-18-2022-PES-38-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Acuerdo ACQyD-INE-47/2022, Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/130915/ACQyD-INE-47-2022-PES-130-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Acuerdo de admisión recaído a la Controversia constitucional 47/2022, Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 16 de diciembre de 2020, disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit_documento/2022-03-22/MI_ContConst-47-2022.pdf

Acuerdo de desechamiento recaído a la Controversia constitucional 66/2022, ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat, 4 de mayo de 2022, disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit_documento/2022-05-08/MI_ContConst-66-2022.pdf

Acuerdo de desechamiento recaído a la Controversia constitucional 128/2022, Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia

- de la Nación, 25 de julio de 2022, disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-07-27/MI_ContConst-128-2022.pdf
- Acuerdo de desechamiento recaído a la Controversia constitucional 206/2020, Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 16 de diciembre de 2020, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-01-04/MI_ContConst-206-2020.pdf
- Resolución recaída al Recurso de reclamación 79/2022-CA derivado de la Controversia constitucional 47/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Javier Laynez Potisek, 1º de junio de 2022, disponible en https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww2.scjn.gob.mx%2Fjuridica%2Fengroses%2F2%2F2022%2F30%2F2_295231_5957.docx&wdOrigin=BROWSELINK
- Sentencia recaída al SUP-REP-37/2022, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrado ponente Indalfer Infante Gonzales, 22 de febrero de 2022, disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/37/SUP_2022_REP_37-1123250.pdf
- Tesis [J]: P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, registro digital 170703.

75

2022

LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 75/2022

María de Lourdes Fernández Martínez

A manera de introducción

En octubre de 2021, ejerciendo su derecho de acceso a la información, un ciudadano solicitó al Instituto Nacional Electoral (INE), a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, entre otros aspectos, diversos registros relacionados con procedimientos iniciados por faltas administrativas durante el periodo comprendido de 2017 a la fecha de entrega de la información. No obstante, en respuesta a la información relacionada con los expedientes de responsabilidad, el INE se apegó a la confidencialidad parcial para los asuntos concluidos y la reserva para los que estaban en trámite. Inconforme con lo anterior, la persona solicitante impugnó ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) la respuesta del INE, específicamente por cuanto hacía a la clasificación de la información, es decir, tanto la confidencialidad como las reservas respectivas. Una vez que el INAI analizó la contestación formulada, mediante resolución al Recurso de revisión de acceso 226/22, determinó modificar la respuesta

otorgada por el INE en el sentido de hacer una distinción de los casos en que procedería la confidencialidad o reserva de la información, proporcionando versiones públicas en los supuestos en que así fuera posible, dependiendo de la etapa procesal en que se encontraran los procedimientos iniciados por faltas administrativas.

En ese tenor, el titular del Órgano Interno de Control y la titular de la Dirección Jurídica Procesal y Consultiva, ambos del INE, promovieron una controversia constitucional en contra de la resolución dictada por el INAI, la cual fue resuelta en el expediente identificado con el rubro Controversia constitucional 75/2022, en fecha 26 de mayo de 2022, por la ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Loretta Ortiz Ahlf.

Ahora bien, del referido expediente se advierte que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si la parte actora contaba, o no, con facultades para promover el medio de control constitucional conforme a lo previsto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En tal sentido, a raíz del estudio realizado por la ministra, se tiene que en el presente caso se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM¹ (Ley Reglamentaria), toda vez que, a su criterio, la parte actora carecía de legitimación procesal activa² para promover el medio de impugnación.

A partir de lo anterior, este artículo tiene como fin identificar el órgano competente para conocer acerca de controversias constitucionales, la finalidad de éstas, las partes que pueden intervenir, las respectivas causales de improcedencia, así como los órganos constitucionalmente

1 Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

2 Para ahondar, véase la tesis [J]: 2a./J. 75/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 351, registro digital 196956, de rubro "Legitimación procesal activa. Concepto", emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte que interesa señala que por legitimación procesal activa debe entenderse la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia, disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/TvZsMHYBN_4klb4HJbLN/*

autónomos y sus principales características; posteriormente, se analizarán los argumentos lógico-jurídicos ante los cuales la ministra de la SCJN determinó desechar el medio de impugnación, a efecto de emitir una conclusión al respecto.

Análisis del asunto

Es importante tener presente que las controversias son mecanismos de control constitucional que se ejercen cuando alguno de los poderes —o bien, niveles de gobierno u órganos de gobierno— considera que una norma, acto u omisión invade su esfera de competencia, vulnerando el orden establecido en el marco constitucional;³ en tal virtud, la controversia constitucional tiene el propósito de proteger el principio de la división de poderes y el sistema federal⁴ necesarios para la existencia del Estado de derecho, en donde la distribución de competencias resulta ser de suma relevancia para la realización de las funciones de cada ente y, a su vez, para la distribución equitativa del poder.⁵ En el caso de México, el artículo 105 de la CPEUM reserva a la SCJN la competencia para conocer acerca de las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, se susciten entre distintas entidades, poderes u órganos federales o estatales, dentro de los que destacan los órganos constitucionales autónomos. Establecido lo anterior, es indispensable identificar las distintas partes que pueden intervenir en las controversias constitucionales, siendo éstas: la parte actora, la parte demandada, el tercero o terceros interesados y la Fiscalía General de la

3 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional*, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/rpe/controversias.html> (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

4 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Preguntas frecuentes - Controversias Constitucionales*, disponible en <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/preguntas-frecuentes-cc.aspx> (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

5 Fabiola Martínez Ramírez, “Voz: Controversia constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. Tercera edición. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, t. I, México, UNAM, 2021, p. 407, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6438/10cc.pdf>

República.⁶ Cabe precisar que la Ley Reglamentaria dispone que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deben comparecer por conducto de sus representantes facultados conforme a la norma que los rige.

En este orden, resulta necesario identificar las causales de improcedencia de las controversias constitucionales; no obstante, previo a ello, debe tenerse presente que las causales de improcedencia son aquellas circunstancias que imposibilitan a un órgano jurisdiccional realizar un análisis y pronunciamiento del fondo o cuestión principal de un asunto, por existir un impedimento técnico para ello.⁷ Dicho lo anterior, el artículo 19 de la Ley Reglamentaria señala que *las controversias constitucionales son improcedentes* contra decisiones de la SCJN; normas generales o actos en materia electoral; normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la CPEUM; cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; cuando la demanda se hubiese presentado fuera de los plazos previstos en el artículo 21; cuando

6 Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y IV. El Fiscal General de la República.

7 Mauro Arturo Rivera León. "Voz: Controversia constitucional (causas de improcedencia y sobreseimiento)", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal... op. cit.*, p. 414, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6438/10cc.pdf>

de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la CPEUM, y en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Ahora bien, respecto a los órganos constitucionalmente autónomos es pertinente destacar algunas de sus características; en tal sentido, la SCJN —al emitir la Jurisprudencia 12/2008 de rubro “Órganos constitucionales autónomos. Sus características”— sostuvo que:

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, *éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*⁸

Aunado a ello, para David Cienfuegos Salgado, una característica fundamental de los órganos constitucionales autónomos

8 El énfasis es propio.

es que éstos no forman parte de la estructura orgánica de los poderes del Estado, y por tanto, no se adscriben a ninguno de ellos.⁹ En tal virtud, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como órganos autónomos, entre otros, al INAI¹⁰ y al INE.¹¹ Con este orden de ideas se tiene que, primero, la SCJN es el órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver, en única instancia, las controversias constitucionales; segundo, las controversias son mecanismos de control constitucional cuya finalidad es proteger el principio de división de poderes y el federalismo; tercero, las mismas pueden ser promovidas por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los estados, los municipios, el Poder Ejecutivo federal, ambas cámaras del Congreso de la Unión, órganos constitucionales autónomos federales y estatales,¹² quienes deben comparecer por medio de sus representantes; cuarto, la Ley Reglamentaria prevé distintas causales de improcedencias; y quinto, los órganos autónomos son aquellos que se encuentran expresamente reconocidos directamente en la Constitución. Dado lo anterior, lo procedente es identificar y analizar los razonamientos lógico-jurídicos ante los cuales la ministra determinó desechar de plano la controversia constitucional

9 David Cienfuegos Salgado, “Los órganos autónomos en el constitucionalismo guerrerense. Revisión y propuesta”, en Máximo N. Gámiz Parral y José Enrique Rivera Rodríguez (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM-IIJ2005, p. 481, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/28.pdf>

10 Artículo 6, apartado A, fracción VIII. La Federación contará con un *organismo autónomo*, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

11 Artículo 41, base V, apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un *organismo público autónomo* dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*

en contra del INAI, promovida por el titular del Órgano Interno de Control y la Directora Jurídica Procesal y Consultiva, ambos del INE. Así, el desechamiento se basó en dos principales rubros relacionados entre sí; el primero de ellos referente a la falta de legitimación del Órgano Interno de Control para promover la controversia constitucional, y el segundo, relativo a la carencia de facultades de dicho Órgano para representar al INE.

Respecto al primer rubro, en la resolución se estimó que el Órgano Interno de Control no se encuentra legitimado para promover las controversias constitucionales, pues como ha quedado señalado en el presente artículo, las controversias constitucionales sólo pueden ser promovidas por los sujetos legitimados para tales efectos, mismos que se encuentran enunciados en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, precepto que, si bien faculta a los órganos constitucionales autónomos, como el INE, no hace referencia alguna a los órganos internos de control como entes facultados para promover controversias constitucionales. En congruencia con ello, se razonó que los órganos internos de control son unidades administrativas cuya función primordial radica en promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno, tanto en los entes públicos, como en los órganos constitucionales autónomos que, de acuerdo con la ley respectiva, tengan competencia para la aplicación de las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos,¹³ precisando que estos órganos internos de control no constituyen alguno de los entes u órganos primarios del Estado a que se refiere la Constitución como órganos autónomos constitucionales.

Por otro lado, respecto al segundo rubro, en la determinación se realiza un análisis a efecto de esclarecer si el Órgano Interno de Control estaba facultado para representar al INE, ello sobre la lógica de que, como ya se ha precisado, los entes reconocidos por el artículo 105 constitucional, en congruencia con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria, deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que,

13 Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 3, fracción XXI.

en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En ese sentido, de los artículos sobre los cuales los promoventes fundaron su representación, se desprendió que dicho Órgano Interno de Control no contaba con facultades o atribuciones que permitieran representar al INE para la promoción del medio de control constitucional. Máxime que, conforme al artículo 51, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la representación legal del Instituto se reconoce como atribución del Secretario Ejecutivo, por tanto el titular del Órgano Interno de Control y la Directora Jurídica Procesal y Consultiva se encontraban imposibilitados jurídicamente para ostentarse con el carácter de actores en la controversia constitucional, toda vez que en el caso no podían ser considerados representantes de la entidad, poder u órgano a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución.

Aunado a ello, la determinación precisa que, de la demanda promovida por el titular del Órgano Interno de Control, no es posible advertir que éste acuda en representación del INE, el cual sí constituye un órgano constitucional autónomo; sino por el contrario, lo hace en nombre y representación del Órgano Interno de Control del Instituto, pero de manera independiente a éste, toda vez que fundamenta su pretensión de acudir al medio de control constitucional en el inciso l), de la fracción I del artículo 105 constitucional, el cual, como ya se refirió, no reconoce a los órganos internos de control como entes que puedan promover una controversia constitucional.

De igual manera, la resolución atiende la manifestación vertida por la parte actora, relativa a que la SCJN, al resolver la Controversia constitucional 182/2019,¹⁴ realizó una interpretación en la que reconoció al Órgano Interno de Control como órgano constitucional, en el sentido de precisar que dicha consideración resultaba incorrecta, ya que en ningún

14 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 182/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de mayo de 2020, disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2019/9/3_255359_5066.docx

momento se reconoció que los órganos internos de control contarán con autonomía constitucional.

Ahora bien, dados estos argumentos, se tiene que, a criterio de la ministra, existió un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que dio lugar a desechar de plano la controversia constitucional, toda vez que los promoventes carecían de legitimación procesal activa para promover el medio de impugnación, ello es así, toda vez que, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, el ministro instructor puede desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Al respecto, de acuerdo con la Jurisprudencia P./J. 128/2001 de la Suprema Corte, por *manifiesto* debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, mientras que lo *indudable* resulta de tener la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia se actualiza en el caso concreto.¹⁵

En cuanto a la falta de legitimación, si bien no está expresamente considerada como causal de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, a criterio de la ministra también se advierte que la improcedencia de la controversia constitucional resultaría de alguna disposición de la misma ley, lo que permite estimar no sólo los supuestos que de manera específica prevé, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran. Es decir, si conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria, sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la CPEUM pueden promover el medio de control constitucional, y si la parte promovente carece de este carácter, resulta claro que no puede ejercer dicho medio de control, por lo que se actualiza un motivo de improcedencia que deriva de la propia ley. Asimismo, si el promovente no cuenta con facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto

15 Tesis [A]: 1a. XIX/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p. 803, registro digital 188643, de rubro "Controversia constitucional. Alcance de la expresión 'motivo manifiesto e indudable de improcedencia' para el efecto del desechamiento de la demanda", disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188643>

por la normativa interna que lo rige, es evidente que no se cumple con el supuesto del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria y por tanto surge la improcedencia derivada de la propia ley. Dado este criterio, en la resolución se consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, criterio que, a su vez, resulta acorde a la Tesis 1a. XIX/97 de rubro “Controversias constitucionales. La falta de legitimación de la parte actora constituye causa de improcedencia”. Por lo anterior, una vez que se acreditara la falta de legitimación para promover el medio de control constitucional, así como la carencia de facultades del Órgano Interno de Control para representar al INE, la resolución concluyó que resultaba válido declarar el desechamiento de la controversia constitucional.

A manera de conclusión

Se considera que la determinación adoptada por la ministra se apegó al marco normativo que rige el procedimiento para la tramitación de las controversias constitucionales debido a que, de manera primigenia, se analizó exhaustivamente si de la demanda presentada se actualizaba algún supuesto de improcedencia. A ningún fin práctico hubiera llevado realizar un estudio de fondo acerca de la controversia constitucional cuando resultaba claro que de la tramitación de ella se advertía el incumplimiento de requisitos formales de procedencia. En este punto, es importante tener en cuenta que el INE y el INAI son órganos constitucionalmente autónomos, ya que, de acuerdo con la Jurisprudencia 12/2008 emitida por la misma SCJN, éstos se encuentran expresamente reconocidos como tales dentro de la propia Constitución.

En principio, pudiera partirse de la premisa de que la controversia constitucional sí cumplía con la hipótesis prevista en el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución, al tratarse de dos órganos constitucionales autónomos; no obstante, como se ha señalado, la presentación de la controversia constitucional no fue promovida por el funcionario facultado para ello, es decir, el Secretario Ejecutivo, sino por

parte del titular del Órgano Interno de Control y de la Directora Jurídica Procesal y Consultiva, todos del INE; por tanto, se comparte el criterio adoptado al quedar evidenciado que el Órgano Interno de Control carece de la legitimación para presentar el medio de control constitucional.

De igual manera, se estima oportuno el análisis para identificar la calidad en que la parte actora promovió la referida controversia constitucional, toda vez que resultaba necesario dirimir si su participación se realizaba en representación del INE, o en calidad de titular del Órgano Interno y Directora Jurídica Procesal y Consultiva. Al respecto, cabe destacar que las causales de improcedencia no se limitan a aquellas que se encuentren de manera expresa en el texto de la Ley Reglamentaria, sino que igualmente pueden derivar de alguna disposición de la misma, de tal suerte que, aun cuando en el caso concreto no se contemple específicamente como una causal de improcedencia, de manera implícita se interpreta como tal al no ser promovida por los entes que contempla el artículo constitucional atinente, criterio que ha sido sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la Tesis aislada 1a. XIX/97 de rubro “Controversias constitucionales. La falta de legitimación de la parte actora constituye causa de improcedencia”.¹⁶ En suma, se estima correcta la determinación adoptada por la ministra, toda vez que, como ya se ha señalado, la misma se apega al marco normativo que rige el procedimiento para la presentación de las controversias constitucionales, estudiando de modo integral las demás disposiciones relativas al caso específico, aunado a que la determinación no sólo se basó en las causales de improcedencia descritas de manera enunciativa en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria, sino que, de manera exhaustiva fue robustecida a partir del análisis e interpretación de diversos criterios previamente sostenidos, lo cual implica que la determinación adoptada se ajusta al principio de legalidad.

16 Tesis [J]: P./J. 128/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, agosto de 1997, p. 465, Reg. digital 197888, de rubro “Controversias constitucionales. La falta de legitimación de la parte actora constituye causa de improcedencia”. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/197888>

Fuentes consultadas

- Cienfuegos Salgado, David, “Los órganos autónomos en el constitucionalismo guerrerense. Revisión y propuesta”, en Máximo N. Gámiz Parral y José Enrique Rivera Rodríguez (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM-IIJ, 2005, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/28.pdf>
- Martínez Ramírez, Fabiola, “Voz: Controversia constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. Tercera edición. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, t. I, México, UNAM, 2021, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6438/10cc.pdf>
- Rivera León, Mauro Arturo, “Voz: Controversia constitucional (causas de improcedencia y sobreseimiento)”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. Tercera edición. 1001 voces. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, t. I, México, UNAM, 2021, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6438/10cc.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional*, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/rpe/controversias.html>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Preguntas frecuentes-Controversias Constitucionales*, disponible en <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/preguntas-frecuentes-cc.aspx>

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sentencias y tesis

- Sentencia recaída a la Controversia constitucional 182/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de mayo de 2020, disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2019/9/3_255359_5066.docx

- Tesis [A]: 1a. XIX/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, agosto de 1997, registro digital 197888, de rubro “Controversias constitucionales. La falta de legitimación de la parte actora constituye causa de improcedencia”, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/197888>
- Tesis [J]: 2a./J. 75/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, registro digital 196956, de rubro “Legitimación procesal activa. Concepto”, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/196956>
- Tesis [J]: P./J. 128/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, registro digital 188643, de rubro “Controversia constitucional. Alcance de la expresión ‘motivo manifiesto e indudable de improcedencia’ para el efecto del desechamiento de la demanda”, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188643>

73

2020

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2020

y el impacto de la reducción de los tiempos fiscales por parte del Ejecutivo en el modelo de comunicación política: ¿un *caso fácil*?

Pablo Alfonso Cervantes González

Introducción

El 2 de junio de 2022 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la Controversia constitucional 73/2020, a través de la cual el Instituto Nacional Electoral (INE) había demandado al titular del Poder Ejecutivo federal por vulnerar su esfera competencial con respecto a la administración de los tiempos en radio y televisión. El problema jurídico concreto que debió resolver la SCJN fue determinar si el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica (en adelante Decreto), expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de abril de 2022,¹ era inconstitucional al reducir los tiempos fiscales y, por tanto, reducir también la cantidad de minutos en radio y televisión que el INE está autorizado a administrar en el ámbito electoral, invadiendo, por ello, su esfera de

1 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 2022.

atribuciones. La SCJN determinó, a propuesta del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien fue el ponente), declarar infundada la pretensión del INE y, por tanto, la validez del decreto presidencial aludido, siendo aprobado el proyecto por unanimidad.² Conforme a lo anterior, el presente artículo tiene los *objetivos* siguientes: 1) determinar cuál es el alcance conceptual de las expresiones *tiempos oficiales*, *tiempos del Estado* y *tiempos fiscales*, pues la problemática constitucional tiene que ver con la distinción clara de ellos. En este punto, haré un breve recorrido histórico de los tiempos fiscales, pues no se puede entender el decreto impugnado en donde se redujeron sin conocer su origen, en un diverso acuerdo presidencial. Además, pretendo exponer la relación que guarda el modelo de comunicación política con esos conceptos y la afectación que sufrió con el decreto impugnado; 2) presentar la problemática constitucional a la que se enfrentó la SCJN, mediante el análisis de los diversos temas derivados del concepto de invalidez presentado por el INE; 3) exponer los argumentos lógico-jurídicos de la Corte para sostener la validez del decreto, y 4) cuestionar el método argumentativo de la SCJN que la llevó a solucionar el caso acudiendo a la prevalencia de una regla por encima de los derechos humanos, así como de principios y postulados constitucionales. En este punto me propongo recordar la diferencia doctrinal en autores como Dworkin y Alexy entre *casos fáciles* y *casos difíciles* y, precisamente, entre reglas y principios, para, a partir de ello, valorar el marco argumentativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, este artículo estará compuesto de los siguientes apartados: I. El planteamiento del *problema constitucional*, en donde abordaré un bosquejo general del motivo que llevó al INE a presentar la demanda. II. *Un marco teórico y conceptual previo* como antesala del análisis que hizo la sentencia del mencionado problema constitucional. III. *El análisis de la sentencia* respecto a las causales de improcedencia y al estudio del fondo.

2 Si bien la cuestión principal fue aprobada por unanimidad, en algunos considerandos hubo discrepancias y el ministro Arturo Zaldívar presentó un voto concurrente para apartarse de las razones esgrimidas por la mayoría respecto a las causales de improcedencia.

IV. Una *opinión* sobre la sentencia, en donde expondré los puntos que la Corte habría abordado si hubiera visto ante sí un *caso difícil*.

1. Planteamiento del problema constitucional

El INE sostenía que el titular del Ejecutivo había vulnerado su esfera competencial porque el decreto reducía los tiempos fiscales y dado que el INE tiene la atribución de administrar los tiempos de que disponga el Estado (dentro de los cuales están aquéllos, es decir, los fiscales) en materia electoral, reducía, por vía de consecuencia, la cantidad de minutos en los que podía difundir mensajes en radio y televisión del INE y de otras autoridades electorales para orientar a la ciudadanía en materia electoral y para pautar los de los partidos políticos que se derivan de su prerrogativa constitucional.

Ahora bien, como es sabido, la controversia constitucional es la herramienta de control constitucional creada *ex profeso* para la resolución de los conflictos competenciales entre los órganos del Estado³ (en este caso, el INE —como órgano constitucional autónomo— y el Poder Ejecutivo), de ahí que la autoridad electoral haya acudido a esta vía y no a una acción de inconstitucionalidad (pues no se le ha reconocido legitimación procesal activa) ni a la jurisdicción electoral ordinaria (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ [TEPJF] es incompetente para conocer sobre estos conflictos competenciales y para ejercer control

3 Véase la explicación que ofrece María Amparo Hernández Chong Cuy, “De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias”, en Edgar Danés Rojas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM, Instituto Mexicano del Derecho Procesal Constitucional, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2011, p. 160.

4 Como se verá más adelante, el TEPJF sí conoció de dos asuntos (SUP-JE-28/2020 y SUP-RAP-22/2020) en donde también se alegaba la inconstitucionalidad del decreto mencionado, pero los promoventes eran los partidos —y no algún órgano del Estado— y fue para defender su prerrogativa constitucional en materia de radio y televisión —y no para plantear un tema de conflicto competencial (no al menos en forma directa)—.

constitucional abstracto). En el caso, si bien el INE pretendía también la tutela de derechos humanos —como el de acceso a la información— y ciertos principios constitucionales —como el de equidad en la contienda y el de progresividad—, ello se hacía indirectamente,⁵ pues la cuestión principal (y precisamente la que abría la puerta procesal a la controversia constitucional) era que con la emisión del decreto impugnado se daba una intromisión en las facultades del INE por parte del Ejecutivo, ya que se le impedía cumplir con sus encomiendas constitucionales y, además, que se generaba una dependencia de la autoridad electoral hacia el Ejecutivo, ya que el tiempo en los medios de comunicación del primero estaba dependiendo de lo que unilateralmente decidiera el segundo.⁶

2. Marco teórico y conceptual previo

Para comprender con mayor exactitud el problema jurídico explicado, considero necesario ofrecer un marco teórico y conceptual previo que ayude a aclarar ciertas voces técnicas y, relacionado con ello, a tener un acercamiento al modelo de comunicación política que, según la demanda del INE, fue trastocado.

Estimo que este apartado es relevante porque suelen usarse indistintamente o en forma errónea⁷ las expresiones

5 Rubén Sánchez Gil, “La disyuntiva en la defensa constitucional de las entidades públicas: ¿controversia constitucional o juicio de amparo?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 57, núm. 248, 2007, p. 313, explica que “la Corte ha establecido que el alcance en este proceso va más allá y procura además la solución de conflictos limítrofes y la observancia de cualquier disposición constitucional, aunque no se relacione con el ámbito competencial de los órganos de poder o lo esté más con los particulares que forman el elemento humano de la entidad pública de que se trate”.

6 Martín Vivanco Lira, “El INE vs. el decreto del presidente AMLO que modifica los tiempos fiscales”, *Nexos*, 6 de agosto de 2020, disponible en https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-controversia-constitucional-del-ine-vs-el-decreto-presidencial-que-modifica-los-tiempos-fiscales/#_ftn1 (fecha de consulta: 9 de junio de 2023).

7 Por ejemplo, la definición que ofrece Antonio Lugo Morales, *Los partidos políticos en México y la sucesión presidencial de 2012*, México, Del Puerto Publicaciones, 2012, p. 208, de *tiempos oficiales* corresponde en realidad a la que el marco legal denomina *tiempos del Estado*. Por otro lado, suele decirse (incluso en la ley) que

tiempos oficiales, tiempos del Estado y tiempos fiscales, pero, de acuerdo con el marco legal vigente, son conceptos distintos y, además, porque la solución que la SCJN dio al problema jurídico parte, precisamente, de tal distinción.

2.1. Los tiempos oficiales

Por principio de cuentas, debe tenerse presente que “las frecuencias del espectro radioeléctrico son ondas que se forman en la naturaleza y que se utilizan como medio de transmisión para las comunicaciones electrónicas a distancia”.⁸ En términos sencillos se puede decir que son “cables invisibles” a través de los que fluye la comunicación⁹ y que transmiten la radio y la televisión. Ese espectro radioeléctrico es un recurso de la naturaleza¹⁰ y, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), forma parte del espacio situado sobre el territorio nacional, por lo que es a la Nación a quien le corresponde ejercer el dominio directo sobre él.¹¹ En este sentido, las empresas de radio y televisión no son sus propietarias,¹² sino que, al ser un bien de dominio de la Nación,¹³ el Estado les otorga la autorización (técnicamente “concesión”) para

el INE administra los *tiempos del Estado* en materia electoral, pero en realidad se quiere decir con esa frase que administra los “tiempos de que el Estado disponga”, es decir, los *tiempos oficiales*.

8 Clara Luz Álvarez, “Espectro radioeléctrico, derechos humanos y competencia”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 2, núm. 3, p. 101.

9 *Idem*.

10 *Ibid.*, p. 109.

11 El artículo 1° de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) dispone que “Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible”.

12 De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los particulares no pueden ser propietarios del espectro radioeléctrico pues el Estado ejerce su soberanía sobre él. Véase la sentencia recaída al *Caso Granier y otros vs. Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de junio de 2015, párrafo 342.

13 El artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales otorga al espacio aéreo la naturaleza de bien del dominio de la Nación.

que hagan uso de él mediante el pago¹⁴ de una concesión. Pero, por lucrar con ese espectro radioeléctrico, además del pago de la concesión, las empresas deben poner *tiempo aire* a disposición del Estado. Ésta es, precisamente, la base de los conceptos *tiempo oficial*, *tiempos del Estado* y *tiempo fiscal*. Teniendo en cuenta lo hasta aquí mencionado, los *tiempos oficiales* son espacios de transmisión gratuitos de los que dispone el Estado mexicano “en las estaciones de radio y televisión abierta para difundir temas educativos, culturales y de interés social”¹⁵ y, según lo establece el artículo 4, fracción XVI, de la Ley General de Comunicación Social, se componen de *tiempos de Estado* y *tiempos fiscales*. Así pues, los tiempos oficiales son el género y éstos, la especie.

2.2. Tiempos de Estado

De acuerdo con el artículo 251¹⁶ de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), los *tiempos de Estado* son las transmisiones gratuitas diarias que deben efectuar los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión, en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social.

Como lo adelanté, tal obligación es impuesta a las empresas de radio y televisión porque, al aprovecharse éstas de un bien de la Nación (el espacio radioeléctrico) y lucrar con el mismo, deben retribuir poniendo a disposición del Estado el tiempo aire mencionado, lo que, además, tiene

14 De acuerdo con Clara Luz Álvarez, *op. cit.*, p. 129, “[e]l uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico puede generar la obligación de pago tanto de una contraprestación conforme a la LFTR como también de derechos conforme a la Ley Federal de Derechos”.

15 Esta definición se desprende de lo afirmado por Martín Vivanco Lira, *op. cit.*, s.p.

16 “Artículo 251. Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social...”.

como fin que, en ejercicio de su facultad rectora en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, aquél verifique que los servicios que prestan las entidades a quienes se les otorgó la concesión cumplan con su función social.¹⁷

2.3. Tiempo fiscal

El tiempo fiscal es el “pago en especie de un impuesto federal, que deben realizar las empresas de radio y televisión que operan al amparo de concesiones comerciales, por hacer uso del espacio aéreo mexicano para difundir sus señales”.¹⁸

El origen de los tiempos fiscales se remonta a 1968, cuando el presidente Gustavo Días Ordaz consideró justificado¹⁹ que el Estado obtuviera de las personas que reciban servicios de las empresas concesionarias una compensación adecuada por hacer uso de esos servicios concesionados. En tal sentido, emitió la Ley del Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.²⁰ Como ya mencioné, las empresas de radio y televisión son concesionarias que explotan el espectro radioeléctrico, es decir, un bien sobre

17 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de junio de 2022, párrafo 82.

18 Es la definición que aporta Aleida Calleja, “Apuntes sobre regulación comparada y publicidad oficial”, en Jaqueline Peschard (coord.), *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, UNAM, México, 2019, s.p.; por otro lado, la definición que contempla la Ley General de Comunicación Social (artículo 4, fracción XV) es la siguiente: los *tiempos fiscales* “corresponden al pago en especie del Impuesto Federal sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión”.

19 Ésta fue la justificación que se plasmó en la iniciativa correspondiente, no obstante, se ha dicho que por medio de esta ley *diazordacista* el gobierno buscaba controlar a la radio y la televisión. Así lo relata Enrique E. Sánchez Ruiz, “Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, 2005, p. 409.

20 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1968 y que sigue vigente hoy en día, al no haber sido abrogada.

el cual la Nación ejerce su dominio directo, por lo que en el artículo 9 de la ley mencionada se gravan “los pagos que hagan las personas a los concesionarios de radio y televisión, estableciendo una tasa del 25% sobre el importe total de dichos pagos, dándole el carácter de responsable solidario a las concesionarias quienes se encuentran obligadas a retener el impuesto a los sujetos pasivos”.²¹ En otras palabras, en la ley se estableció la obligación tributaria a cargo de las personas (por ejemplo, las empresas que deseen transmitir comerciales de sus productos en radio y televisión) que paguen a los concesionarios, por ejemplo, espacios de publicidad, estando éstos obligados a retener el impuesto erogado por esas personas y a enterarlos a la autoridad tributaria. A fin de tener claro el alcance del impuesto referido, es necesario conocer sus *elementos*, pues de ellos se desprende el nacimiento de los tiempos fiscales:

- a. *Sujeto*: i) el sujeto activo es el Estado a través de la federación; ii) el sujeto pasivo (el retenido) es la persona que paga al concesionario por, *e.g.* contratar espacios de publicidad; iii) el responsable solidario (el retenedor) es el concesionario que hace uso del espacio radioeléctrico y que recibe el pago por el servicio prestado a tales personas, reteniendo el impuesto para enterarlo a la autoridad tributaria —obsérvese que los concesionarios no erogan recursos de su bolsa para pagar el impuesto, pues sólo los retienen—.
- b. *Objeto*: el impuesto grava el importe total de los pagos i) al concesionario; ii) a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios; y iii) a cualquier otra empresa.

21 Victorino Esquivel Camacho, “Impuestos sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes de Dominio Directo de la Nación”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2, núm. 5, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2010; por otro lado, textualmente el artículo 4 de la ley mencionada señala: “La base del impuesto será el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1° de esta ley”.

- c. *Base*: el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el objeto. Una aclaración²² importante es que la ley señala que el impuesto es del 25% sobre el *importe total* de los pagos que los concesionarios reciban, no sólo sobre las ganancias o utilidades.
- d. *Tasa*: es del 25% sobre la base ya mencionada.

Ahora bien, con posterioridad a la emisión de la ley que creó ese impuesto, el propio presidente Gustavo Díaz Ordaz, argumentando que tenía la atribución para modificar la forma de pago y el procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales, emitió un acuerdo²³ el 27 de junio de 1969 por medio del cual modificó tanto la *base* como la *tasa*; ello, al autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que recibiera el *pago* en especie del impuesto aludido.

Se procedió en similares términos en el caso de los artistas plásticos mexicanos, a quienes en 1921 se les concedió la oportunidad de pagar sus impuestos en especie, entregando a la autoridad hacendaria obras de arte de su autoría.²⁴ En el caso que nos ocupa, es decir, el de los concesionarios de radio y televisión, el titular del Ejecutivo les brindó la oportunidad de pagar con tiempo aire el impuesto, específicamente con el 12.5% (que equivalía en promedio a tres horas diarias²⁵) del tiempo diario de transmisión de cada estación,²⁶ con lo cual quedaría cubierta íntegramente

22 Esta observación la hace Luis Miguel Carriedo, “Nuevo decretazo con regalo presidencial a televisoras”, conferencia dictada en la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, 13 de mayo de 2020.

23 Se trata del Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de julio de 1969.

24 Sobre este tema véase Ana Garduño, “Pago en Especie: a 55 años de un convenio patrimonializador”, *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, vol. XXXIV, núm. 100, 2012, p. 231 y ss.

25 Así lo advierte Luis Miguel Carriedo, *op. cit.*, s.p.

26 El artículo primero del acuerdo mencionado señalaba textualmente lo siguiente: “Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir

la obligación tributaria. Con ese pago en especie “el Estado por conducto del Ejecutivo, haría uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión”.²⁷

Posteriormente, mediante decreto²⁸ del 10 de octubre de 2002 (que abrogó el acuerdo presidencial mencionado con antelación) el presidente Vicente Fox Quezada *disminuyó* la cantidad de ese pago en especie de tres horas (aproximadamente) a *18 minutos* en televisión y *35 en radio*.

Finalmente, y de nueva cuenta mediante decreto (se trata del decreto impugnado en la sentencia aquí analizada), el presidente Andrés Manuel López Obrador volvió a reducir la cantidad del pago en especie, en esta ocasión, de 18 a 11 *minutos* en televisión y de 35 a 21 *minutos* en radio.

Ésta es, pues, la génesis de los tiempos fiscales.

2.4. Los tiempos oficiales en materia electoral y el modelo de comunicación política

Ya hemos visto de qué forma el Estado accede a la radio y a la televisión en términos generales. Resta ahora explicar, concretamente, cómo acceden las autoridades electorales y los partidos políticos a esos medios de comunicación; así pues, es necesario hacer una breve mención al *modelo de comunicación política* que existe en México, el cual “constituye la arena donde se verifica el juego político y electoral, por lo que es un baluarte institucional del Estado mexicano en

de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9° de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el ‘Diario Oficial’ de la Federación, correspondiente al día 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma: a). -- Los concesionarios que, en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, lo tomen a su cargo, podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el *doce y medio* por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación...”.

27 Victorino Esquivel Camacho, *op. cit.*, p. 6.

28 Se trata del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

el que converge la relación de diversos actores políticos: partidos, candidatos, medios de comunicación, el poder público y la ciudadanía”.²⁹

Conviene iniciar advirtiendo —de acuerdo con Planas³⁰— que “[l]a declinación del ágora, de la plaza pública, y su reemplazo por una caja mágica, inserta en todos los hogares y que es —probablemente— propiedad de algún empresario replantea las necesidades de la comunicación política de muy diversas formas”. De ahí que en México se hayan adoptado diversos modelos de comunicación política a lo largo de los años. Para los fines de este artículo, basta situarnos antes de la reforma electoral de 2007, cuando, como se sabe, existía un modelo de “libre mercado” que permitía a los partidos políticos contratar directamente con las televisoras y radiodifusoras la transmisión de sus *spots* como cualquier modalidad de publicidad comercial, lo que lo acercaba³¹ mucho al modelo liberal estadounidense en el cual, según lo explica Astudillo,³² las máximas *money talks o money is speech* son el eje rector, y en donde además se “posibilita e incluso promueve el mercado de las ideas puesto que permite el acceso a los medios masivos de comunicación de manera proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados”. Así, a partir de esta reforma se prohibió a los partidos políticos (y posteriormente a los candidatos

29 Rosa María Cano Melgoza, Iván Gómez García y Nadia Janet Choreño Rodríguez, “El decreto sobre tiempos fiscales de radio y televisión y su impacto en el modelo de comunicación electoral”, *Nexos*, 27 de mayo de 2020, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-decreto-presidencial-sobre-tiempos-fiscales-de-radio-y-television-y-su-impacto-en-el-modelo-de-comunicacion-electoral/> (fecha de consulta: 19 de junio de 2023).

30 Pedro Planas, “El acceso de los partidos a los medios de comunicación social”, *Justicia Electoral*, núm. 17, 2002, p. 59.

31 Digo que se acercaba porque en México había un sistema mixto dado que los partidos tenían ya la asignación permanente de ciertos tiempos del Estado, pero, además, tenían la posibilidad de contratar libremente tiempo adicional, como se indicó con anterioridad. Véase Gonzalo Moctezuma Barragán, *Límites a la libertad de empresa de las televisoras en materia electoral*, México, TEPJF, 2013, p. 28 y ss.

32 César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral*, México, TEPJF, 2008, p. 134.

independientes) contratar o adquirir tiempos en radio y televisión, pero, a cambio, se les otorgó la *prerrogativa*³³ de acceder en forma permanente y gratuita a medios masivos a través de los tiempos de los que disponga el Estado (artículo 41, base III, de la CPEUM),³⁴ de tal modo que la única vía para acceder a tiempos en esos espacios es, precisamente, mediante esa prerrogativa. Este nuevo modelo se acerca a uno de corte europeo³⁵ que, en lugar de fundarse en una liberación extrema y salvaje³⁶ (como podría pensarse del modelo norteamericano), reconoce el principio *money shall not talk*³⁷ y la “necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión”³⁸ para asegurar una distribución equitativa de los espacios en forma gratuita. Así las cosas, como los partidos ya no podían contratar o adquirir propaganda electoral en radio y televisión, la reforma de 2007 dotó al INE (en ese entonces,

33 Aunque se suelen usar indistintamente las voces “derechos” y “prerrogativas” de los partidos políticos (pues, de hecho, la ley misma las emplea indistintamente), en estricto sentido técnico se trata de figuras distintas. Así, la SCJN ha señalado que “Por derechos puede entenderse, en términos muy generales, que se trata de facultades que un universo indeterminado de sujetos tiene para exigir normativa e impositivamente la conducta de otros, es decir, para demandar de éstos cierto comportamiento, sean particulares o autoridades. La prerrogativa, en cambio, está instituida para un grupo cerrado de individuos, ya que, si bien participa de las mismas características anteriores, sólo está asignada por la Constitución federal en razón de los peculiares atributos personales de quien debe gozar de ella, por razones de carácter pragmático o funcional”. Véase la sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 58/2008 y acumuladas, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de septiembre de 2009.

34 Textualmente señala: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”.

35 José Buendía Hegewisch y José Azpiroz Bravo, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*, México, TEPJF, 2011, p. 32, señalan en este punto que “[l]os partidos, por consenso, acordaron impulsar un nuevo modelo de comunicación política que en términos generales implicó transitar de un esquema de amplia liberalidad a otro de fuerte regulación estatal”.

36 César Astudillo, *op. cit.*, p. 138.

37 *Ibid.*, p. 136.

38 *Idem.*

Instituto Federal Electoral) de la atribución exclusiva y excluyente³⁹ de ser el administrador único de los tiempos oficiales en materia electoral y de distribuirlos y asignarlos entre los partidos y autoridades electorales.

Dada la delimitación del objeto del artículo, éste no es el espacio para tratar las razones de ese cambio, pero, en virtud de resultar importante para entender la problemática de la que se ocupa este trabajo, baste recordar que en el modelo anterior se presentaban una serie de patologías políticas como: una compra masiva⁴⁰ de espacios en radio y televisión por parte de los partidos, quienes gastaban la mayoría de sus recursos (el 82%) en publicidad en esos medios, por ende, las empresas de radio y televisión eran las que ensanchaban sus bolsillos con ese modelo, amén de que el acceso a los medios electrónicos no era igualitario debido a las capacidades económicas distintas de cada partido y porque —de acuerdo con Trejo—⁴¹ “las televisoras otorgaban beneficios en las tarifas al partido de su preferencia, e imponían precios mayores a los que consideraban contrarios a sus intereses”.

Así pues, la reforma electoral de 2007 tuvo como ejes fundamentales: 1) prohibir a las empresas de radio y televisión comercializar con tiempo aire en materia electoral; 2) prohibir a los partidos contratar o adquirir tiempos en radio y televisión y, a la vez, otorgarles la prerrogativa de acceder a ellos gratuitamente a través de los tiempos de que disponga el Estado, y 3) dotar de competencia al INE para convertirse en la autoridad única para administrar los tiempos en radio y televisión de los partidos políticos, los que correspondan al propio Instituto y los que correspondan a las demás autoridades electorales, conforme a lo siguiente:

39 José Antonio González Flores, “Nota introductoria”, en Gonzalo Moctezuma Barragán, *Límites a la libertad de empresa...*, op. cit., p. 11.

40 Ricardo Becerra Laguna, “2007: la reforma de la democracia”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral*, México, TEPJF, 2008, p. 182.

41 Citado por Karolina M. Gilas, *El modelo de comunicación política después de la reforma de 2014*, México, TEPJF, 2016, p. 17.

- a. Durante el *periodo ordinario* (aquel que no es electoral) se le asignó al INE para su administración hasta el 12% del tiempo total del que disponga el Estado en radio y televisión.
- b. Durante el *periodo electoral* (a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada) quedaron a disposición del INE 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2.5. Diferencias entre los tiempos del Estado, los tiempos fiscales y los tiempos en materia electoral

Conforme a lo dicho previamente, queda claro que, si bien los *tiempos del Estado* y los *tiempos fiscales* forman parte de los *tiempos oficiales*, tienen una naturaleza jurídica distinta. En primer lugar, los *tiempos del Estado* surgen ante la “necesidad y obligación del Gobierno de difundir entre la población contenidos de carácter cultural, educativo y de interés social en ejercicio de la rectoría del desarrollo económico nacional y como garante del interés social a través de la explotación de áreas estratégicas en las que ejerce sus funciones de manera exclusiva, como el caso de la comunicación vía satélite”;⁴² en tanto que los *tiempos fiscales* surgen como una opción de pago en especie (mediante la puesta a disposición de tiempo aire) del impuesto referido con antelación. Derivado de ello, una diferencia adicional es que otorgar los tiempos del Estado no resulta potestativo a los concesionarios, mientras que otorgar los tiempos fiscales sí, pues —aunque se entiende que no podría convenirles, ya que el 25% del total de pagos sería un monto mucho mayor al tiempo que están obligados a ceder—, en teoría podrían optar por no pagar el impuesto en especie con tiempo aire, sino con efectivo. Otra diferencia es que los tiempos del Estado poseen una naturaleza *administrativa* prevista en la LFTR, mientras que los tiempos fiscales, como se desprende del *nomen juris*, en

42 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de junio de 2022, párrafo 86.

una *potestad* de naturaleza *fiscal* prevista en los acuerdos y decretos presidenciales reseñados.

Ahora bien, como ya he explicado, los tiempos oficiales en materia electoral se nutren tanto de los tiempos del Estado como de los fiscales, pero, a la vez, tienen su propia naturaleza. Por un lado, los tiempos que el INE debe administrar en *periodo electoral* están anclados en una cantidad constitucionalizada en forma expresa y, por tanto, son inalterables, a saber, 48 minutos fijos. Por otro lado, los tiempos que debe administrar en *periodo ordinario* están expresados desde la Constitución en forma porcentual, a saber, el 12% del tiempo de que el Estado disponga, por lo que la cantidad de minutos no es fija, sino que esos minutos dependen de los que estén a disposición del Estado.

Como se advierte, los tiempos en materia electoral tienen cierto grado de autonomía en su naturaleza y en la cantidad de minutos, ya que los tiempos del Estado son 30 minutos diarios y los tiempos fiscales (en el decreto de Vicente Fox Quesada) eran 18 minutos en televisión y 35 en radio, en tanto que los tiempos en materia electoral son 48 minutos en periodo electoral y 12% de los que disponga el Estado en periodo ordinario. Así, por precepto de la propia Constitución, los tiempos en radio y televisión que administra el INE tienen una naturaleza eminentemente *electoral* y, por ende, *autónoma* respecto a su origen *fiscal-administrativo*. De esta manera, si, hipotéticamente, en el decreto presidencial se eliminaran por completo los tiempos fiscales, los 48 minutos en periodo electoral quedarían incólumes, pero —de una lectura puramente textual a la norma constitucional— los tiempos en periodo ordinario se verían reducidos sólo a 30 (los contemplados en la LFTR), pues ya no existirían los 18 en televisión y los 35 en radio (contemplados por el decreto de Fox). De ello se advierte que, si bien por lo que concierne al periodo ordinario los tiempos en materia electoral se alimentan de los fiscales, en realidad, la obligación de ceder tiempos para los fines del INE es de índole *constitucional-electoral* y no administrativa (como los tiempos del Estado) ni fiscal (como los tiempos fiscales).

La afirmación de que la obligación de los concesionarios y permisionarios de ceder tiempos en materia electoral tiene una naturaleza autónoma respecto a la derivada de la LFTR y a la del decreto se robustece si se tiene en cuenta que el propio artículo 41 de la CPEUM⁴³ establece, como *prerrogativa* de los partidos políticos, el acceso a radio y televisión. Bajo esta tesitura, esa prerrogativa de los partidos, por un lado, y la obligación de los concesionarios y permisionarios de ceder tiempos, por el otro, se convierten, en cierto modo, en dos caras de una misma moneda. Si los concesionarios incumplen con la cesión de tiempos en radio y televisión en materia electoral, entonces estarían afectando la prerrogativa de origen constitucional de los partidos políticos consistente, precisamente, en acceder a espacios en radio y televisión.

Esta situación, en cambio, no se advierte en el caso de la obligación de ceder tiempos derivada de la LFTR y el decreto, como se explica a continuación. Si se incumple con la obligación de ceder tiempos contenida en la LFTR, en efecto se estaría afectando el orden normativo y también se incurriría en una infracción administrativa, pero no existiría un tercero a quien se le vulnera un derecho o prerrogativa, pues —específicamente en esta relación— el Estado no tiene “derechos”, como tal, oponibles ante particulares. Así, en la otra cara de esta obligación, no se encuentra una *prerrogativa* de ningún tipo. Y, finalmente, si no se ceden los tiempos fiscales, no se estaría ante una infracción —ni administrativa ni fiscal—, puesto que la naturaleza de esos tiempos fiscales no es, propiamente, una obligación fiscal, sino, más bien, una *potestad* que puede ser sustituida por el pago en efectivo del impuesto. Lo anterior deja ver con mucha mayor nitidez que la obligación de ceder tiempos en materia electoral es distinta a la potestad de ceder tiempos en materia fiscal, ya que el decreto otorga a los concesionarios y permisionarios la *opción* de cubrir en especie un impuesto; sin embargo,

43 El artículo 41, Base III, señala textualmente que “[l]os partidos políticos nacionales tendrán *derecho* al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”.

la CPEUM y la LGIPE ya no contemplan una potestad, sino una *obligación* derivada de una *orden* de transmisión, que es, sencillamente, la naturaleza de la *pauta*.⁴⁴

Véase el cuadro 1.

Cuadro 1. Tiempos oficiales

Características	Tiempos del Estado	Tiempos fiscales	Tiempos en materia electoral
Origen	Obligación derivada de la concesión	Obligación derivada de un impuesto	Obligación derivada del modelo de comunicación política
Naturaleza	Administrativa	Fiscal	Constitucional-electoral
Cantidad de minutos con base en la vigencia del decreto de 2002	30 minutos	18 minutos en televisión y 35 en radio	Antes de 2007 los partidos podían contratar libremente tiempos en radio. Después de ese año el INE podía administrar: <ul style="list-style-type: none"> a. 48 minutos en proceso electoral. b. 12% de la suma de 18 minutos en radio y 35 en televisión (de tiempos fiscales) + 30 minutos (tiempos del Estado).

Continúa...

44 El glosario que ofrece el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral define a la *pauta* en los términos siguientes: “[d]ocumento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje, y el partido político, coalición, candidato/a independiente o autoridad electoral al que corresponde”.

Características	Tiempos del Estado	Tiempos fiscales	Tiempos en materia electoral
Cantidad de minutos con base en la vigencia del decreto impugnado (2022)	30 minutos	11 minutos en televisión y 21 minutos en radio	El INE puede administrar: <ul style="list-style-type: none"> a. 48 minutos en proceso electoral. b. 12% de la suma de 11 minutos en radio y 21 en televisión (tiempos fiscales) + 30 minutos (tiempos del Estado).

Fuente: Elaboración propia.

2.6. Impacto de la reducción del tiempo fiscal en el modelo de comunicación política

Con relación al estado en el que se encontraban las cosas con el decreto presidencial de 2002 (que emitió Vicente Fox), el decreto de 2022 (el impugnado) trajo como consecuencia la reducción de siete minutos diarios en televisión y 14 minutos en radio, al dejar los tiempos fiscales en *11 minutos* en televisión (antes 18) y en *21 minutos* en radio (antes 35).

Ahora bien, según lo explica el INE,⁴⁵ previamente a la entrada en vigor del decreto impugnado administraba 15 impactos (es decir, promocionales) en radio y 11 en televisión, por lo que, con la reducción de los tiempos fiscales, la disminución sería de 12 impactos en radio y nueve en televisión, lo que implica que se perderían tres espacios en radio y dos en televisión, tanto para partidos como para autoridades electorales. Véase el cuadro 2.

45 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, *ad cautelam*, se modifican los modelos de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos nacionales y locales, durante el periodo ordinario correspondiente al primer semestre de 2020, el criterio de asignación de tiempo en radio y televisión a las autoridades electorales para el segundo trimestre de 2020, mediante la aplicación de criterios específicos de distribución, con motivo del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de uso comercial de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, identificado como INE/CG90/2020, emitido el 15 de mayo de 2020.

Cuadro 2. Disminución de impactos en radio y televisión

Tiempo del Estado	Concesionarios comerciales 2002 (vigente hasta el 14 de mayo de 2020)		Concesionarios comerciales 2020 (vigente a partir del 15 de mayo de 2020)		Disminución al día	
	Emisoras de radio	Canales de televisión	Emisoras de radio	Canales de televisión	Radio	Televisión
Tiempo del Estado	30 min.	30 min.	30 min.	30 min.	N/A	N/A
Tiempos fiscales	35 min.	18 min.	21 min.	11 min.	14 min.	7 min.
Total de tiempos oficiales	65 min.	48 min.	51 min.	42 min.	14 min.	7 min.
12% que le corresponde administrar al INE	7 min. 48 seg. = 15 impactos	5 min. 45 seg. = 11 impactos	6 min. 7 seg. = 12 impactos	4 min. 55 seg. = 9 impactos	1 min. 41 seg. = 3 impactos	50 seg. = 2 impactos
Proceso electoral	48	48	Sin modificación		Sin afectación	

Fuente: Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, SCJN.

Si se perdían tres impactos en radio y dos en televisión por día y se tiene en cuenta que en el Catálogo Nacional de Emisoras del INE había 1,414 estaciones comerciales de radio y 896 de televisión, entonces se estarían perdiendo 4,242 *spots* o anuncios en radio y 896 en televisión por día; sumada esa cifra, se tiene que el impacto del decreto, en resumidas cuentas, derivó en la pérdida de 6,034 *anuncios* diarios. Esto puede esquematizarse de la siguiente manera:

Cuadro 3. Número de spots diarios

Medio	Estaciones de radio y canales comerciales	Impactos perdidos	Total
Radio	1,414	3	4,242
TV	896	2	1,796
Total			6,034

Fuente: Luis Miguel Carriedo.

Cabe precisar que, como solamente se redujo el pago en especie del impuesto, la distribución de los tiempos en radio y televisión en periodo electoral no sufrió modificación alguna con el decreto impugnado, pues, como se recordará, el tiempo que el INE debe administrar en este periodo está fijado en 48 minutos en la propia CPEUM.

3. Análisis de la sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020

3.1. La demanda

En su demanda de controversia constitucional el INE presentó un concepto de invalidez, vindicando para sí la atribución exclusiva de administrar los tiempos en radio y televisión, al señalar que el decreto mermaba sus atribuciones constitucionales como autoridad única encargada de la administración de los tiempos del Estado con fines político-electorales, al trastocar el modelo de comunicación político-electoral constitucionalmente previsto. Aunque el actor expuso un solo concepto de invalidez, con fines didácticos, puede ser esquematizado en los puntos temáticos siguientes:

- a. *Vulneración de la atribución de ser la única autoridad para administrar los tiempos en materia electoral. Sobre este*

tema el INE adujo que, si bien los tiempos que tiene derecho (técnicamente no se trata de derechos, sino de competencias⁴⁶ o atribuciones) a administrar en periodo ordinario están expresados en la Constitución en porcentajes (el 12%) y no en cantidades fijas, no debe interpretarse que pueden sufrir cualquier tipo de modificación, pues ese 12% sí tiene un contenido mínimo que está constitucionalizado y que asciende a 48 minutos, por lo que, so pena de invalidez constitucional, el Poder Ejecutivo no puede emitir un decreto que tenga por efecto que el INE administre una cantidad inferior. El actor llega a esta conclusión porque sostiene que el legislador, al determinar el número de minutos que debe administrar durante el *periodo electoral* sumó los tiempos del Estado (30 minutos) más los tiempos fiscales (18 minutos) y el resultado (48 minutos) lo ancló expresamente en el artículo 41. Ahora bien, para hacer coherente ese modelo de comunicación política constitucionalizado, debe concluirse que, aunque el Constituyente no hizo lo mismo para el caso del periodo ordinario (pues la cantidad de minutos no la ancló en minutos fijos), el porcentaje (el 12%) sí tiene un contenido mínimo, que es, precisamente, igual al del periodo electoral, es decir, 48 minutos. Entonces, cualquier merma o disminución a ese bloque de minutos, como la que lleva a cabo el decreto impugnado, trastocaría el modelo de comunicación política constitucionalizado y, consecuentemente, la función electoral del INE.

- b. Derecho a la información.** En este segundo tema el INE argumentó que “el derecho al voto informado como pilar del régimen democrático no se circunscribe únicamente al periodo electoral, pues el objeto es mantener

46 Si en el presente artículo se alude a derechos hablando de los órganos del Estado será porque o así lo expresa la ley o alguna otra persona o ente, pero consideramos, junto con Cossío —citado por María Amparo Hernández Chong Cuy, *op. cit.*, p. 161— que “lo propio de los órganos públicos, de los órganos de poder, es detentar competencias, y no derechos”.

informada a la ciudadanía”⁴⁷ y que la relevancia de la administración de los tiempos oficiales que realiza el INE durante el periodo ordinario “radica en el derecho de partidos y ciudadanos de ejercer una comunicación equitativa entre los actores políticos, que acompaña al entero procedimiento decisorio democrático, a la vez que permite a las autoridades electorales orientar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos político-electorales y promover la cultura democrática”.

Así pues, el INE hacía consistir la invalidez del decreto en que, al reducir los tiempos fiscales y consecuentemente disminuir el número de minutos para que éste, los partidos políticos y las demás autoridades electorales se dirigieran a la ciudadanía para promover la cultura democrática (no se habla aquí de promover el voto, en razón de que durante el periodo electoral los tiempos no se redujeron), se violentaba el derecho de ésta a mantenerse informada.

- c. *Equidad en materia electoral.* En un sentido similar al punto anterior, el demandante sostuvo que el derecho a la equidad en la contienda no debe protegerse únicamente durante el periodo electoral, sino también durante el ordinario, pues “funge como un elemento esencial para la formación de una opinión pública libre y connatural del pluralismo de los regímenes democráticos”.

El INE no profundizó en este punto; no obstante, se entiende que veía en la reducción de los tiempos fiscales una afectación a la equidad, probablemente con base en que, como sostuvo Murayama,⁴⁸ el titular

47 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de junio de 2022.

48 Ciro Murayama Rendón, "Decreto de tiempos fiscales en radio y televisión, su impacto en el modelo de comunicación política", conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la UNAM, 3 de agosto de 2020.

del Poder Ejecutivo en su momento (cuando compitió por la Presidencia) hizo uso y se benefició⁴⁹ de los tiempos fiscales que ahora reducía, negando así a los actores políticos de hoy en día la posibilidad de acceder a ellos.

- d. *Vulneración del principio de progresividad.* De acuerdo con una interpretación progresista, argumentó el INE, los tiempos oficiales no deberían disminuir, bajo ninguna condición, de los 48 minutos que antes de la emisión del Decreto tenía a su disposición para administrar.
- e. *Ausencia de motivación y fundamentación.* El INE argumentó que el Ejecutivo había reducido los tiempos fiscales porque la carga regulatoria y fiscal era excesiva, sin embargo, de acuerdo con el propio actor, esa decisión estaba indebidamente fundada y motivada, pues aquél se abstuvo de presentar algún estudio que ofreciera los parámetros y criterios que lo llevaron a dicha conclusión.
- f. *Prohibición del Ejecutivo de establecer alguna limitación que repercuta en la materia electoral.* Finalmente, el INE esgrimió que el decreto implicó un acto unilateral que se tradujo en que el Poder Ejecutivo desplegara una injerencia directa en las prerrogativas de los partidos políticos, lo cual estaba prohibido por la CPEUM.

3.2. Causales de improcedencia

Antes de entrar a resolver si el titular del Ejecutivo había invadido la órbita competencial del INE, la SCJN estudió las *causales de improcedencia*, que son “aquellas razones que

49 Rafael Estrada Hernández, “AMLO y su ‘devolución’ de los tiempos oficiales de radio y televisión”, *Nexos*, 30 de abril de 2020, señala que Andrés Manuel López Obrador se benefició de nueve millones de *spots*. Artículo disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-presidente-lopez-obrador-y-su-devolucion-de-los-tiempos-oficiales-de-radio-y-televisio/> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2023).

impiden a un tribunal pronunciar una resolución de fondo en un asunto, por existir un impedimento técnico insalvable para ello”.⁵⁰ Esto significa que, si alguna de las causales previstas en la ley se surte, entonces la SCJN tendría que desechar la demanda o, habiéndola admitido, sobreseer la controversia constitucional respectiva, sin emitir sentencia que resuelva la litis.

En el asunto *sub examine*, la SCJN no advirtió algún obstáculo procesal que le impidiera entrar al fondo del asunto (de ahí que en el resolutivo primero determinó que la controversia era *procedente*, aunque infundada) y, en ese sentido, desestimó las alegadas por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo siguiente:

a) Materia electoral

El Presidente de la República esgrimía que la controversia constitucional debía sobreseerse porque se trataba de *materia electoral*, considerando que la CPEUM (en su artículo 105) y la LRFyII105⁵¹ (artículo 19, fracciones II y VIII) señalan que aquéllas son improcedentes en esa materia. De acuerdo con la parte demandada, la razón por la que el asunto caía en el ámbito de lo electoral era porque el actor pretendía que se analizara la afectación generada ante el decreto impugnado en la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, y que fueron destinados tanto a sus propios fines como al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales y de acceso a la información de la ciudadanía, todo lo cual el propio INE vinculaba con la materia electoral.

La SCJN resolvió que no se actualizaba esta causal de improcedencia porque, si bien la CPEUM prohíbe que se conozcan controversias constitucionales en *materia electoral*,

50 Mauro Arturo Rivera León, “Voz: Controversias constitucionales (causales de improcedencia y sobreseimiento)”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 3a. edición, México, UNAM-III, 2021, p. 414.

51 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de acuerdo con la interpretación que la propia Corte ha sostenido en asuntos previos, tal obstáculo se refiere únicamente a la materia electoral *directa*, no así a la *indirecta*. Al clarificar qué debe entenderse por una y otra, la SCJN precisó que la materia electoral *directa* se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos vinculados con la *integración de los poderes públicos* por medio del sufragio universal, en tanto que la *materia electoral indirecta* se relaciona con temáticas que no pivotaban en torno al voto popular, como podrían ser las vinculadas con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos.

Así, siguiendo la línea jurisprudencial fijada en la tesis con rubro “Materia electoral. Definición de ésta para efectos de la procedencia de la controversia constitucional”,⁵² se determinaba que, para concluir que no se actualiza la causal de improcedencia esgrimida, la SCJN debía verificar: 1) que no se impugnen leyes electorales; 2) que no se impugnen actos y resoluciones que sean competencia del TEPJF; 3) que se trate de conflictos entre poderes públicos.

Al someter al filtro de esos criterios la Controversia constitucional 73/2020, objeto de este artículo, la Corte encontró que no caía en el terreno electoral directo porque:

- a. No se estaba impugnando una *ley electoral*, pues, aunque en el caso se controvertió una norma (materialmente) general, como lo era el decreto emitido por el Ejecutivo, lo cierto es que la temática se relacionaba con la *materia fiscal* (aunque se reconocía el impacto *indirecto* en el ámbito electoral, de ahí que se tratara, precisamente, de una materia electoral indirecta).
- b. No se estaba impugnando algún acto o resolución cuya competencia fuera del TEPJF. Al respecto, aunque en la sentencia no se abunda mucho, puedo advertir que, en efecto, el Tribunal Electoral no es

52 Tesis [J]: P/J.125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280, registro digital 170703.

competente para declarar, en abstracto, la invalidez de un decreto emitido por el titular del Poder Ejecutivo, pues el tipo de control que ejerce es concreto, por lo que, en dado caso, sería competente para ejercer control difuso cuando se presentara algún acto de aplicación; no obstante, como ya se señaló, el INE pretendía que la Corte declarara la inconstitucionalidad por la vía abstracta.

Cabe señalar que, de hecho, el TEPJF sí conoció de la impugnación (SUP-JE-28/2020) del decreto presidencial, la cual fue expuesta por diversos partidos (no por el INE, porque por las vías de la jurisdicción electoral ordinaria no tendría legitimación) y concluyó, precisamente, que la demanda debía desecharse porque los actores pretendían que el TEPJF ejerciera un control de constitucionalidad abstracto,⁵³ lo que, como ya se mencionó, es competencia exclusiva de la SCJN a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

- c. Estaba sometiendo a conocimiento de la SCJN un conflicto entre entes públicos, pues el actor (INE) tiene el carácter de órgano constitucional autónomo y el demandado (titular del Poder Ejecutivo) el de un poder público, y el conflicto se hacía consistir en la invasión de éste en la esfera de competencia de aquél.

Así pues, una vez aplicado ese filtro al caso concreto, la SCJN concluyó que la causal de improcedencia consistente en que el asunto caiga en la materia electoral no se surtía porque, si bien sí se estaba ante la materia electoral, ésta pasaba a un segundo término y, por tanto, no se trataba de materia electoral directa, sino, conforme a todo lo dicho, materia electoral indirecta.

53 La conclusión se robustece, de acuerdo con lo expresado por el magistrado Indalfer Infante Gonzales, si se toma en cuenta que los partidos presentaron la impugnación durante la *vacatio legis*, esto es, antes de la entrada en vigor, por lo que era claro que aún no había un acto de aplicación.

Por cierto, esta conclusión no contó con el respaldo de la mayoría, pues tanto la ministra Loretta Ortiz Ahlf como el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea consideraron que debía desecharse porque, para ellos, sí se estaba ante materia electoral (se entiende, directa).

Asimismo, cabe referir que en la sentencia SUP-JE-28/2020 ya mencionada, el TEPJF arribó a una conclusión que colisiona con la de la SCJN aquí explicada, pues mientras ésta consideró, tal como se ha señalado, que el asunto tenía una naturaleza electoral indirecta, aquél sostuvo que se trataba de una materia netamente fiscal⁵⁴ (al regular aspectos relacionados con el pago de una carga tributaria), razón por la cual (en cuanto que es un órgano que ejerce jurisdicción electoral y no fiscal) terminó desechando la demanda.

Aunado a lo anterior, la SCJN resolvió que un motivo más para determinar que no se estaba ante la improcedencia por tratarse de materia electoral era que las controversias constitucionales son mecanismos *residuales*, lo que significa que, como el INE no contaba con alguna otra vía de defensa (pues ya se explicó previamente por qué no podía acudir ante el TEPJF, a diferencia de los partidos políticos, que sí tienen vías *ex profeso* en la jurisdicción electoral ordinaria) el único mecanismo que quedaba a su disposición era, precisamente, la controversia constitucional intentada.

b) Vía procesal

Precisamente con relación al tema aludido en el último párrafo y como consecuencia de su primera premisa (es decir, que se estaba ante un asunto electoral), la parte demandada arguyó que la vía procesal procedente no era la que llevaba a la jurisdicción constitucional (es decir, la controversia constitucional), sino la que conducía a la jurisdicción ordinaria (es decir, la electoral) y, por ende, el competente para resolver la problemática planteada por el INE era el TEPJF, siendo que, precisamente, éste ya se había

54 Esta conclusión no fue compartida por el magistrado Indalfer Infante Gonzales, quien formuló un voto concurrente.

pronunciado sobre la validez del mismo decreto presidencial en el SUP-RAP-22/2020.

La SCJN resolvió que al demandado no le asistía la razón porque, en primer lugar, en esa sentencia *el acto impugnado era diverso*, pues, mientras que en la Controversia constitucional 73/2020, aquí comentada, el acto impugnado era el decreto presidencial que reducía los tiempos fiscales, en la sentencia del TEPJF fue el Acuerdo del INE identificado como INE/CG90/2020, que se emitió para dar cumplimiento al mencionado decreto, es decir, para modificar la pauta y ajustarla a la reducción de los tiempos fiscales contenidos en él.

En segundo lugar, la diferencia de los actos de impugnación revelaba que lo que se sometía a conocimiento de la SCJN era una *norma general*, en cambio, el que conoció el TEPJF era el *acto de aplicación* de esa norma general, pues el INE lo había emitido, precisamente, para dar cumplimiento a las consecuencias legales que se derivaban de éste en el ámbito electoral. La sentencia de la SCJN no ofrece una explicación detallada, pero al señalar que ella tenía la competencia para conocer acerca del acto impugnado en la controversia constitucional presentada por el INE porque “en la apreciación de la constitucionalidad y naturaleza de las normas generales impugnadas [la] Suprema Corte ejerce una competencia que le es exclusiva y, por tanto, excluyente del indicado Tribunal”, se refería al tipo de control constitucional que ambos órganos jurisdiccionales ejercen y que se excluyen entre sí.

En efecto, desde mi punto de vista, era incorrecto el planteamiento del demandado al señalar que la vía intentada por el INE era improcedente, pues se estaba desconociendo el sistema de control constitucional diseñado por la CPEUM, en donde las tareas de blindaje constitucional las comparten tanto la SCJN como el TEPJF, pero en donde la naturaleza del control que ejerce cada tribunal es diverso. De acuerdo con este sistema dual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación detenta la competencia exclusiva para —vía acción procesal directa (la de las controversias constitucionales) que abre la puerta a la jurisdicción constitucional— decretar la invalidez

de normas generales (como, en el caso, el decreto presidencial) y, en tanto manifestación del control constitucional abstracto, expulsarlas del sistema jurídico con efectos *erga omnes*. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación detenta la competencia para —vía recurso (cualquiera previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [LGSMIME]) que abre la puerta a la jurisdicción ordinaria en materia electoral— revocar los actos de la autoridad electoral (en el caso, el Acuerdo INE/CG90/2020) y para —vía *incidenter tantum*⁵⁵ (la inaplicación de normas dentro de la tramitación de los recursos ordinarios previstos en la LGSMIME) que da lugar también a la jurisdicción constitucional— inaplicar normas generales (como era el decreto presidencial) al caso concreto con efectos *inter partes*.

En resumidas cuentas, dado que el INE no estaba solicitando a la SCJN que inaplicara el decreto presidencial, sino que lo expulsara del sistema jurídico, la única vía posible⁵⁶ para ello era, precisamente, la controversia constitucional.

c) Cosa juzgada refleja

Como consecuencia del postulado expuesto en el apartado previo, el titular del Poder Ejecutivo señaló que la demanda de controversia constitucional intentada por el INE debía ser improcedente porque, como se indicó, ya había un pronunciamiento del TEPJF sobre el decreto presidencial, por lo que se estaba ante la *cosa juzgada refleja*, y debía prevalecer

55 Allan R. Brewer-Carías, “Voz: Control de constitucionalidad en vía incidental”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, tomo I, México, CJF-III, 2014, p. 299, señala, sobre este tema, que “el control de constitucionalidad difuso sólo puede ser cumplido *incidenter tantum*, es decir, en un proceso concreto que el juez esté conociendo conforme a su competencia judicial ordinaria, en el cual, por tanto, la inconstitucionalidad de la ley o norma no es ni el objeto principal de dicho proceso ni el *thema decidendum* del mismo, sino que es un pronunciamiento que tiene carácter incidental”.

56 Hablo de la única vía posible en donde el actor es el INE, pues es claro que, si los actores hubieran sido algunos de los legitimados para promover alguna acción constitucional (recuérdese que el INE no tiene legitimación para ello), otra vía latente sería ésta.

lo resuelto⁵⁷ en la jurisdicción electoral ordinaria. Al respecto, recuérdese que la *cosa juzgada* es la institución jurídica que dota de “inmutabilidad [a] lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes”⁵⁸ y se puede oponer en un juicio cuando en éste y en aquél en donde se emitió la sentencia previamente exista identidad de i) la cosa u objeto del litigio, ii) las causas, y iii) las personas, con la misma calidad con la que participaron o intervinieron en los juicios.⁵⁹ Por otro lado, la *cosa juzgada refleja* opera en casos donde no se actualiza la totalidad de los elementos anteriores, es decir, puede ocurrir cuando el acto reclamado en una controversia no haya sido materia de resolución definitiva en otro juicio, pero “guarda una vinculación muy estrecha con actuaciones derivadas de una misma cuestión jurídica, lo que exige que el órgano jurisdiccional que conozca del proceso posterior se atenga a lo resuelto previamente para salvaguardar la certeza jurídica”.⁶⁰ Aclarado lo anterior, es preciso señalar que la SCJN consideró una vez más que en este punto no le asistía la razón al Ejecutivo, al no actualizarse la cosa juzgada, pues no existía identidad ni en el *objeto* ni en las personas. Ello, porque, mientras que en el SUP-RAP-22/2020 los partidos (y no el INE) habían acudido ante el TEPJF para defender su *prerrogativa* de acceso permanente a los tiempos de radio y televisión, en la Controversia constitucional 73/2020 aquí analizada, el INE (y no los partidos) acudió a solicitar la tutela jurisdiccional por la invasión de sus *atribuciones* constitucionales como autoridad única en la administración de los tiempos del Estado. Así, puesto que el TEPJF no se pronunció⁶¹ sobre la validez del decreto presidencial, no puede existir cosa juzgada refleja.

57 Recuérdese que el TEPJF no declaró la invalidez del decreto presidencial.

58 Héctor Fix-Zamudio, “Voz: Cosa juzgada”, en Jorge Carpizo *et al.*, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-III, 1985, p. 344.

59 Véase la tesis [J]: 1a./J. 101/2023 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, s.t., s.p., agosto de 2023, registro digital 2026918, de rubro “Cosa juzgada y sus efectos directo y reflejo. Diferencias y requisitos para su actualización”.

60 *Idem.*

61 Aunque el tema le fue planteado por los partidos, se rehusó a pronunciarse

d) Falta de interés legítimo

Por último, el demandado arguyó que el INE carecía de *interés legítimo*, pues lo que se controvierte es la reducción de la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión, sin que hubiese alegado una invasión a su esfera de competencia.

La SCJN, con un argumento muy breve, desestimó lo aducido por el Poder demandado, pues señaló que era claro que el INE había planteado una violación competencial derivada de esa reducción tributaria. Si, como lo aducía el demandado, el INE no hubiese alegado una invasión competencial, sino la mera reducción de la carga regulatoria fiscal, podría haberse concluido que no existía una afectación a su esfera jurídica (porque es como si hubiese acudido a controvertir el aumento o disminución de algún otro impuesto) y, por tanto, que no tenía interés legítimo. No obstante, como ya se mencionó, el INE sí señaló expresamente que solicitaba la tutela de la jurisdicción constitucional dada la invasión competencial. Por lo anterior, precisar si esto (la invasión competencial) ocurrió o no es motivo del estudio de fondo, al que me referiré en el siguiente apartado.

3.3. Estudio de fondo

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia desestimatoria, pues no le otorgó la razón al INE en ninguno de los puntos expresados en su único concepto de invalidez y, como resultado, declaró que era procedente (al no acreditarse ninguna causal de improcedencia) pero infundada (al no asistirle la razón al INE) la controversia constitucional, reconociendo, por tanto, la *validez* del decreto presidencial impugnado y, en ese sentido, la constitucionalidad de la reducción de los tiempos fiscales, conforme a las razones siguientes.

a) Vulneración de la competencia del INE como

al respecto, precisando que la competente para declarar la invalidez era la Corte.

administrador único de los tiempos oficiales en materia electoral

Como indiqué, el INE había planteado un argumento sólido para sostener que, aunque el Constituyente no había expresado en cantidades fijas, sino en porcentaje (el 12%) el tiempo que podía administrar en periodo ordinario, debía interpretarse que no podía ser inferior a 48 minutos, pues éstos habían sido incorporados a la órbita constitucional, por lo que el decreto, al reducir esa cantidad, vulneraba su competencia para administrar la cantidad constitucionalizada.

No obstante, la SCJN desestimó tal planteamiento, pues sostuvo que, aunque la disminución de los tiempos fiscales que se lleva a cabo en el decreto presidencial impugnado sí impacta en el 12% del tiempo que tiene derecho a administrar, es claro que el legislador usó un parámetro (expresado, precisamente, en porcentajes) y no una cantidad fija de minutos, como sí lo hizo para el caso de la administración de los tiempos (48 minutos) durante el periodo electoral.

Así, si bien el Constituyente no expresó en cantidades fijas el tiempo que le corresponde administrar al INE durante el periodo ordinario —a diferencia del caso del periodo electoral—, se advierte su “voluntad de que tales tiempos se encontraran en la posibilidad de ser tanto ampliados como disminuidos, es decir, optó por establecer un porcentaje como una garantía mínima”,⁶² por lo que es incorrecto asumir que los tiempos fiscales son inmutables,⁶³ como argumentaba el INE.

Además, ni siquiera en la reforma constitucional de 2014 el Constituyente decidió fijar esos tiempos en minutos específicos, sino que dejó la misma regulación, es decir, mantuvo el porcentaje del 12%.

62 Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de junio de 2022, párrafo 110.

63 Adriel Isaac Bazán Maroto y Carlos Roberto Olivares Robles, “Consideraciones en torno a la reducción de los tiempos fiscales”, *Revista de la Procuraduría Fiscal de la Federación*, año 1, núm. 1, p. 227, también sostiene que la premisa que considera que los tiempos fiscales son inmutables es incorrecta.

Si se pudiera sintetizar al máximo la sentencia de la SCJN se podría asegurar que el núcleo de su decisión era que sólo si el decreto hubiera reducido el porcentaje (por ejemplo, del 12 al 10%) habría incurrido en violación constitucional.

b) Afectación al derecho a la información

La SCJN reconoció el derecho a la información y la libertad de expresión como una piedra angular de un Estado democrático de Derecho, sin embargo, concluyó que el decreto no atentaba contra la facultad única del INE de administrar los tiempos de radio y televisión en perjuicio de la ciudadanía, los partidos políticos o los candidatos. Ello, porque la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes *no se vio mermada*, pues la reducción de tiempos fiscales no disminuyó “su capacidad de brindar información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, puesto que el Instituto actor debe distribuir el porcentaje con que cuenta a efecto de garantizar el espacio de los partidos políticos y candidatos independientes para que provean información a los ciudadanos y que con ello estos últimos ejerciten su voto de manera libre e informada”.⁶⁴

c) Afectación a la legalidad tributaria

Con un argumento muy breve, el máximo tribunal concluyó que el decreto se ceñía sobre la base de la legalidad tributaria, lo cual no interfería en las atribuciones del INE, ya que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de emitir acuerdos en materia recaudatoria.

⁶⁴ Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de junio de 2022, párrafos 110 y 127.

4. Opinión sobre la sentencia

4.1. El afianzamiento irrestricto a la regla constitucional por parte de la SCJN: síntoma de un caso fácil

Por principio de cuentas, considero acertado que el INE hubiese presentado la controversia constitucional, pues no se trata de “cualquier organismo burocrático que deba limitarse a administrar procesos electorales, sino [de] la institución responsable de tutelar los principios democráticos y de defender el espacio público en México”.⁶⁵ Lo que no valoro en forma positiva es el marco motivacional y argumentativo de la SCJN en la sentencia, pues encuentro razones para robustecerlo.

El caso que el INE planteó en la controversia constitucional analizada en este artículo fue, para la SCJN, un *caso fácil*. Utilizo la expresión “caso fácil” (*easy case*) en el sentido *dworkiniano*, es decir, aquél de solución obvia⁶⁶ en el que el juez constitucional identifica la existencia de una *regla* clara en el sistema jurídico que resulta indubitablemente aplicable al caso y que, sin más, resuelve el problema jurídico, en oposición a la expresión “caso difícil” (*hard case*), aquél en donde el juez no debe basarse en reglas, sino en estándares de argumentos jurídicos que Dworkin llama *principios*.⁶⁷ La diferencia entre ambos tipos de casos está marcada por la distinción que autores como Dworkin⁶⁸ y Alexy hacen entre reglas y principios. El espacio no permite profundizar, pero brevemente y en términos generales,⁶⁹ puede

65 John M. Ackerman, “Luces y sombras en la protección orgánica de la Constitución en materia electoral en México”, en Edgar Danés Rojas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM-III (serie Doctrina Jurídica, núm. 614), 2011, p. 394.

66 Gonzalo Carrasco González, “La interpretación jurídica: casos fáciles y casos difíciles”, *Alegatos*, núm. 100, 2018, p. 755, utiliza la expresión “caso obvio” para referirse a los casos fáciles.

67 Leonardo García Jaramillo, “Dinámicas en la configuración de Donald Dworkin”, en *Ronald Dworkin. Una biografía intelectual*, Madrid, Trotta, 2002.

68 Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989, p. 72.

69 Se sigue la exposición que hace Robert Alexy, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 2021, p. 9 y ss.

decirse que las reglas cuentan con estas características: i) tienen un grado de generalidad muy bajo; ii) son aplicables en la forma todo-o-nada (*all-or-nothing-fashion*), pues, si se da el supuesto, de hecho sólo existen dos posibilidades: la regla es válida o no; iii) la contradicción entre ellas se resuelve declarando nula una de las dos; en suma, iv) por medio de ellas se resuelven los *casos fáciles*.

En cambio, los principios se distinguen por estos atributos: i) tienen un alto grado de generalidad; ii) no se aplican en el formato todo-o-nada, pues aunque su formulación sea aplicable al caso no necesariamente determinan la decisión, sino que sólo ofrecen razones de peso a favor o en contra; iii) no se trata de contradicción entre ellos, sino de tensión, pues no hay uno que goce primacía frente a los otros, por lo que el caso debe solucionarse por medio de una ponderación; en suma, iv) sirven para resolver *casos difíciles*.

Pues bien, considero que la Corte vio un *caso fácil* en la controversia constitucional 73/2020 porque se afianzó a la regla que está contenida en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución y que podría leerse con la siguiente fórmula: *al INE se le debe asignar en periodo ordinario hasta el doce “por ciento” del total de tiempo que el Estado disponga en radio y televisión*. Menciono que la SCJN se abrazó a esa regla porque no salió jamás del perímetro textual que la rodea. Parece como si el principio *interpretatio cessat in claris* (la interpretación cesa cuando las cosas están claras) le hubiese advertido que salir más allá del texto normativo y adentrarse al bosque de la argumentación jurídica fuera un peligro⁷⁰ que debía evitar. En efecto, pese a que, desde mi punto de vista, el INE había planteado una problemática constitucional que requería una labor interpretativa y argumentativa sólida⁷¹

70 A propósito de esta expresión, Juan Ramón Rodríguez Llamós, *Casos difíciles de conciencia judicial*, Madrid, Dykinson, 2020, p. 57, menciona que “ante un caso difícil, al contrario que los casos fáciles, la labor judicial de interpretación es sumamente arriesgada y peligrosa”.

71 No comparto en este aspecto el punto de vista de Pedro Salazar Ugarte, para quien el razonamiento empleado por la SCJN en la sentencia fue jurídicamente sólido y convincente, en “La regresión presidencialista”, *Nexos*, 1° de febrero de 2023, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=71300> (fecha de consulta: 9 de julio de 2023).

y reforzada, la respuesta de la Corte fue que no había más que una interpretación pura y simple de la regla mencionada, lo que —de acuerdo con la explicación de Atienza⁷² sobre el tema— convierte al asunto en un *caso fácil*.

En ese sentido, la Corte llevó a cabo una mera interpretación pasiva del precepto mencionado y se limitó, casi con diccionario en mano,⁷³ a repetir lo que enuncia dicho texto constitucional en su literalidad —y lo que, vale decirlo, todos ya sabíamos—, pues resolvió, en palabra simples, que, si la norma constitucional establece textualmente que el INE debe administrar el *12% del tiempo del que el Estado disponga* y el decreto impugnado no tocó ese *porcentaje* (aunque sí el *tiempo del que el Estado disponía* —lo que no juega un papel importante para la SCJN—), entonces el acto impugnado no contradice el texto constitucional y, por tanto, tiene plena validez. Reduciendo a su mínima expresión el razonamiento de la Corte, puedo afirmar que se limitó a considerar que, si la norma constitucional proclama que el INE tiene la atribución de administrar el 12% de “algo”,⁷⁴ mientras el decreto no toque ese 12% —por mucho que se toque el “algo”—, será conforme al texto constitucional. Ese criterio extremadamente letrista⁷⁵ que parte de un formalismo exagerado⁷⁶ —que, dicho sea de paso, si se hubiera adoptado en otros asuntos no habría despegado nunca un

72 Manuel Atienza, “Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos”, en Giuseppe Zaccharia (ed.), *Interpretation des Heiligen - Interpretation des Rechts*, Münster, LIT Verlag, 2000, p. 301.

73 Marco Antonio Zavala Arredondo, “El aquelarre electoral”, en Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martínez Reyes (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM-IJ, CIDE, 2021, p. 158, considera que “hay buenas razones para sostener que las disposiciones contenidas en el artículo 41 constitucional, base II, apartados A y B, no pueden interpretarse solamente con un diccionario en la mano”.

74 Marco Antonio Zavala Arredondo, *op. cit.*, p. 155, usa esta expresión para explicar la situación.

75 Aunque esta expresión la usa Zavala Arredondo, *op. cit.*, p. 138, para referirse a la sentencia del TEPJF que también declaró constitucional el Decreto impugnado, aplica también para la sentencia de la SCJN aquí examinada.

76 Marco Antonio Zavala Arredondo, *op. cit.*, p. 145, califica como “formalismo absurdo” al adoptado por el TEPJF en sentido similar al que aquí se expone de la SCJN.

constitucionalismo transformador en el país— de la SCJN llevaría a considerar constitucional la reducción al mínimo de ese “algo” o, incluso, su vaciamiento completo. En efecto, recurriendo a una *reductio ad absurdum*, el fallo emitido por la SCJN llevaría a determinar constitucional un hipotético decreto que estableciera que el INE administraría el 12% de un minuto, pero inconstitucional uno que dispusiera que se administrara el 11% de 240 minutos, porque, para la Corte, lo intocable es, como ya se ha explicado, el parámetro porcentual y no el contenido (es decir, la cantidad de minutos). Parecería, entonces, que para la SCJN la regla mencionada, es decir, la que tutela el porcentaje (mas no el contenido) es inderrotable. Ni siquiera puede ceder frente a ningún derecho humano o principio constitucional de los invocados por el INE, expresa o tácitamente, a saber: el de acceso a la información, el de progresividad, el de equidad y el de división de poderes.

A propósito de este tema, Cossío⁷⁷ advierte que “la Constitución no puede entenderse más desde su pura *textualidad*, de modo que es necesario darle cabida a métodos interpretativos que permitan poner de relieve la totalidad de sus elementos y las implicaciones de ellos”. Esta afirmación me lleva a recordar el concepto de “Constitución material”,⁷⁸ del que se desprende que la Constitución no sólo está compuesta de reglas, sino también de principios y postulados axiales, por lo que —según los explica Sánchez Cordero al hablar precisamente de las controversias constitucionales— “[e]l órgano de control [constitucional] está llamado a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional”.⁷⁹

77 José Ramón Cossío Díaz, “La fundamentación en las controversias constitucionales”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional, México*, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Electoral, Marcial Pons, 2008, p. 511.

78 Para profundizar sobre este concepto, véase Ricardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001, p. 199.

79 Olga Sánchez Cordero, “La controversia constitucional”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, 1999, p. 515.

Bajo esa tesitura, la perspectiva desde la cual la SCJN debió mirar al texto constitucional —la regla referida del artículo 41, base III, apartado A, inciso g)— no debió “[tener] como origen y destino al texto mismo, sino a una amplia concepción teórica que claramente se diferencia de él”,⁸⁰ así como los principios y axiomas que también forman parte de la Constitución, de ahí que los principios sean tan obligatorios para los jueces como las reglas.⁸¹

Es cierto que la Corte no aclara expresamente en su fallo que el caso se resolvería con reglas y no con principios (y, por tanto, que estaba ante un *caso fácil*) como sí lo hace la Sala Superior del TEPJF, la cual, aludiendo expresamente a Alexy y Dworkin y a la distinción entre reglas y principios que estos autores han hecho, se decantó por las primeras, pues no encontró razones de peso para considerar que la regla constitucional mencionada debía ser desplazada por algún principio. No obstante, como la SCJN llega a conclusiones similares al TEPJF, pero, sobre todo, como se apega fuertemente a la regla mencionada y la convierte en invencible, puede concluirse que no vio un caso difícil.

4.2. El estudio deficitario de principios y postulados constitucionales y de derechos humanos

También es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no omitió del todo pronunciarse respecto a algunos derechos fundamentales y principios que estaban en juego y que reclamaban ser considerados para darle coherencia a la regla; no obstante, pienso que la argumentación fue pobre e insuficiente.

a) Vulneración del derecho a la información

Por lo que respecta al *derecho de la ciudadanía a la información* para poder votar de manera libre, consciente e informada,

80 José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 511.

81 César Arjona, “Afinidades entre Dworkin y Pound. Un breve estudio sobre influencias y coincidencias”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003, p. 393.

la SCJN incluye una disertación en varios párrafos de su sentencia y donde reconoce ese derecho como un valor superlativo de cualquier Estado democrático de Derecho. Así, hace referencia a su propia línea jurisprudencial, recordando que, desde la acción de inconstitucionalidad 50/2015,⁸² había señalado que la libertad de expresión de partidos y candidatos tenía una especial relevancia, pues, mediante su ejercicio (en este caso, a través de *spots*), brinda información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. También hizo alusión a que en la Acción de inconstitucionalidad 45/2006⁸³ había sostenido que la difusión de las ideas de los partidos políticos se relaciona con las razones que justifican su existencia misma y que actúan como agentes permanentes de opinión sobre asuntos públicos. Además, en la sentencia se incluyen estándares importantes con relación a las restricciones del derecho a la información. Se dice, por ejemplo, que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión depende de si se escogieron las opciones que restringieran en menor escala el derecho protegido y, además, que las medidas restrictivas deben someterse a un test estricto de proporcionalidad. Conforme a lo antes mencionado, cuando el lector va siguiendo el hilo argumentativo de la SCJN, se hace a la idea de que la conclusión del máximo tribunal será la merma de ese derecho en el decreto impugnado, sin embargo, después de toda la disertación, el lector se encuentra con el párrafo 126 que parece dar una voltereta argumentativa incomprensible, sin ninguna relación con lo dicho previamente, concluyendo, en forma dogmática, lo contrario, es decir, que el acto impugnado no vulnera el derecho a la información de la ciudadanía. Particularmente en este párrafo, existe una desconexión lógica evidente, pues se señala que:

82 Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 50/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo De Larrea, 10 de noviembre de 2015.

83 Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 45/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 7 de diciembre de 2006.

[el] Tribunal Pleno se ha expresado al pronunciarse respecto al derecho a la información y la libertad de expresión como una piedra angular de un Estado Democrático de Derecho, *por tanto*, se advierte que el Decreto impugnado no atenta contra la facultad única del Instituto Nacional Electoral de administrar los tiempos de radio y televisión en materia electoral en perjuicio de la ciudadanía, los partidos políticos y los candidatos electorales.

Tal desconexión lógica es clara en tanto que no hay relación entre el antecedente (que la SCJN se haya previamente pronunciado a favor del derecho a la información) y el consecuente (que el decreto no atenta contra ese derecho). Lo grave es que el párrafo transcrito es el núcleo argumentativo (si es que a esto se le puede llamar argumentación) de la sentencia para negar la vulneración.

A ese párrafo se le agrega otro —y eso es todo, es decir, en dos párrafos la Corte “argumenta” por qué debe prevalecer la regla textual frente al derecho fundamental—, pero también tiene sus propios vicios. Si en el párrafo anterior se viola la lógica en forma evidente, en este segundo se atenta contra la aritmética. Textualmente el párrafo 127 dice lo siguiente:

Lo anterior, pues la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes, *no se ha visto mermada*, pues la *reducción* de tiempos fiscales, *no ha disminuido* su capacidad de brindar información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, puesto que el Instituto actor debe distribuir el porcentaje con que cuenta a efecto de garantizar el espacio de los partidos políticos y candidatos independientes para que provean información a los ciudadanos y que con ello estos últimos ejerciten su voto de manera libre e informada.

La SCJN parece expresar, casi a través de un argumento *ad baculum*, que su fallo (su *baculum*) tiene el poder de desaparecer la aritmética, pues es evidente que si el decreto

disminuye tiempos fiscales, disminuye, por consecuencia, el número de *spots* de los partidos políticos y autoridades (en líneas previas señalaba que se perdieron 6,034 *spots* diarios), pero a pesar de esta evidencia puramente matemática (sólo basta hacer una simple resta), la Corte niega que exista alguna pérdida o merma (se rehúsa a hacer la operación matemática de la sustracción) en la capacidad de comunicación de los partidos políticos.

Es cierto que, como lo advierte la Corte en la segunda parte del párrafo transcrito, el INE aún debía partir del 12% y debía redistribuir el tiempo disminuido, pero eso no significa que no haya habido una merma en la cantidad de *spots*. Aquí se deja ver una vez más que la Corte se abrazó a la regla constitucional, porque el 12% está intocado (aunque, como he repetido en varias ocasiones, la cantidad de minutos disminuyó en forma evidente). Aunado a estas inconsistencias lógicas y aritméticas, la SCJN se contradice, pues en la propia sentencia analizada señala que las restricciones al derecho a recibir información deben someterse a un test estricto de proporcionalidad y la misma Corte omitió esta exigencia en su fallo. En efecto, en tanto que es innegable que el decreto trajo consigo una disminución de anuncios diarios, la Corte debió advertir que la ciudadanía estaba perdiendo esos espacios de información en materia electoral, lo que se traduciría en una restricción al derecho fundamental de acceso a la información. En este sentido, y desde mi punto de vista, la SCJN debió asumir que tenía frente a sí un *caso difícil*, en donde no bastaba recitar una y otra vez la regla constitucional previamente señalada, sino que era necesario contrastarla con el derecho fundamental de los ciudadanos a ejercer un voto informado.

Sobre este tema, cabe recordar a Sartori cuando dice que “todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública”,⁸⁴ pues ésta es “gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión”,⁸⁵ y cuando, además,

84 Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones* (trad. Alejandro Pradera), Madrid, Taurus, 2009, p. 31.

85 *Ibid.*, p. 32.

advierte que “[e]s cierto que el público, el público en general, nunca está muy informado, no sabe gran cosa de política, y no se interesa demasiado por ella”.⁸⁶ La pregunta que cabe hacerse es si la respuesta del gobierno ante esta situación es reducir aún más los espacios de información (los *spots* en materia electoral) y si el juzgamiento de la Corte de esa respuesta es revestirla de constitucionalidad. Con estas ideas, ¿acaso el fallo de la Corte abona a expandir el derecho a ejercer un voto informado?

b) Afectación al principio de progresividad

Lo anterior me conduce a abordar una temática completamente ignorada por la Corte y que merecía grandes esfuerzos argumentativos en la sentencia: la relativa a la violación al principio de progresividad. Si la SCJN no hubiera omitido estudiar este tópico planteado por el INE, habría dado con su propia línea jurisprudencial, por ejemplo, con la tesis 1a./J. 85/2017(10a.),⁸⁷ en la que se establece que, en sentido positivo el legislador, ya sea formal o material (en el caso, el Ejecutivo fungió como legislador material), tiene la obligación de *ampliar* el alcance y la tutela de los derechos humanos (el acceso a la información es un derecho humano) y el aplicador (la SCJN) debe interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos; en tanto que, en sentido negativo, el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en cierto momento ya se reconocía a los derechos humanos.

Si, en el caso concreto, ya se admitía una determinada cantidad de *spots* en materia electoral mediante los cuales la ciudadanía ejercía su derecho a la información y, por tanto, el ejercicio de su voto informado, es claro que la eliminación de 6,034 *spots* al día implica una limitación o restricción a

86 *Idem*.

87 Tesis [J]: 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, p. 189, registro digital 2015305, de rubro “Principio de progresividad de los derechos humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas”.

ese derecho, por lo que, en principio, se cae en el supuesto de la tesis aludida, de una medida que vulnera el principio de progresividad porque en la tesis 1a./J. 87/2017(10a.)⁸⁸ se precisa que la prohibición de regresividad no es absoluta y que puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, la misma tesis establece que dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pese a que en la sentencia aquí comentada no hubo escrutinio y, por ende, mucho menos escrutinio estricto. En la tesis mencionada previamente se establece, además, que la autoridad que pretenda implementar una medida regresiva debe justificar plenamente su decisión (situación que tampoco aconteció en el caso concreto, como expondré más adelante) y si lo hace alegando una falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa decisión, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los que tenía a su disposición.

La paradoja manifiesta es que, en el caso específico, la medida regresiva del Ejecutivo no se basaba en la falta de recursos, sino, de hecho, en el excedente de recursos, pues señaló, extrajurídicamente (en sus conferencias matutinas), que el gobierno ya no necesitaba esos tiempos fiscales⁸⁹ y, jurídicamente (en los considerandos del decreto), que resultaban excesivos. Lo paradójico, entonces, reside en que la restricción al derecho a la información no se da por falta de recursos sino, por “exceso” de recursos. Al respecto, cabría decir lo obvio: si el derecho humano a la información no

88 Tesis [J]: 1a./J. 87/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, t. I, p. 188, registro digital 2015304, de rubro “Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente”.

89 A pesar de ello, Luis Miguel Carriedo, *op. cit.*, s.p., ha documentado que, por un lado, el Gobierno dijo que ya no necesitaba los tiempos fiscales, pero, por el otro, ha seguido comprando (con recursos públicos) espacios en radio y televisión. Ello llevaría a recordar —siguiendo a Irene Emilia Trejo Hernández, “Los tiempos oficiales y su normatividad”, en David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, UNAM-III, 2009, p. 426— que “el Estado mexicano no puede dejar de percibir los ingresos correspondientes, [pues] se estaría causando un daño patrimonial al Estado”.

puede sufrir medidas regresivas por falta de recursos, por mayoría de razón, no puede sufrirlas tampoco por exceso de recursos.

Para finalizar con el seguimiento de la línea jurisprudencial sobre el principio de progresividad, cabe mencionar la tesis 2a. CXXVI/2015 (10a.),⁹⁰ en la que se vuelve a puntualizar que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al referido principio, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si i) la disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y ii) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. Por lo que hace al primer aspecto, es claro que el decreto no incrementa derecho humano alguno, sino que lo disminuye. Con relación al segundo aspecto, precisamente porque la Corte vio el asunto como un caso “fácil”, omitió elaborar algún tipo de argumento de contraste o ponderativo entre reglas, derechos humanos y principios constitucionales. Así que la pregunta que formulé previamente —si el fallo de la Corte abona a expandir el derecho a ejercer un voto informado—, debe contestarse en sentido negativo. Respecto a este tema, es paradójico que en la sentencia parece decirse que sólo el INE tiene la obligación de ensanchar ese derecho, pues sólo se le ordena al INE que lo haga, pero al Ejecutivo no, y, de hecho, ella misma tampoco lo hace en su sentencia. En efecto, en el mismo fallo, la Corte señaló que el INE, dentro del ámbito de sus competencias, es el que debe velar porque el derecho a la información sea maximizado tanto en procesos electorales como fuera de ellos. Si la Corte se hubiera hecho caso a sí misma, con base en esa afirmación habría fallado a favor de la pretensión del INE, pues precisamente procuraba evitar la afectación producida por el decreto. No

90 Tesis [A]: 2a. CXXVI/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, noviembre de 2015, t. II, p. 298, registro digital 2010360, de rubro “Principio de progresividad de los derechos humanos. Criterios para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano deriva en la violación de dicho principio”.

deja de llamar, pues, la atención que la SCJN le ordene al INE que maximice el derecho a la información, pero que, al mismo tiempo, valide la merma de ese derecho por parte del Ejecutivo.

c) Desfiguración del modelo de comunicación política

Esa merma provocada por el decreto impacta⁹¹ en el *modelo de comunicación política* instaurado por la reforma de 2007 y lo trunca y desarticula,⁹² pues la lógica es que, por un lado, se prohíbe a los partidos la contratación de espacios en radio y televisión, pero, por el otro, se les otorga la prerrogativa de acceder a ellos por medio de los tiempos oficiales. El decreto y las posibilidades que se derivan de la sentencia de la Corte (en el sentido de que, siguiendo el criterio de su fallo el Ejecutivo podría reducir a un minuto o a cero los tiempos fiscales) crean un sistema disfuncional dado que, por un lado, se les sigue vedando contratar, pero, por el otro, se les quita espacios en esos medios de comunicación. Prohibir a los partidos acceder a espacios en radio y televisión a través del libre mercado, pero a la vez reducirles los que ya tienen (modelo desdibujado por la brocha del decreto), en lugar de prohibirles tales acciones y, a la vez, dotarlos de prerrogativas equitativas (modelo original plasmado en la Constitución), daría lugar, eso sí, a una “mutación constitucional”.⁹³ De hecho, desde mi perspectiva, este nuevo modelo desfigurado

91 Marco Antonio Zavala Arredondo, *op. cit.*, p. 143, considera que el decreto impugnado debilita el modelo de comunicación política.

92 Rosa María Cano Melgoza *et al.*, *op. cit.*, s.p., expresa sobre este punto que: “[s]alvaguardar los cimientos que sostienen el modelo de comunicación política, implica salvaguardar las propias condiciones democráticas y evitar que el blindaje constitucional diseñado para garantizar el acceso permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación [...] sea desarticulado por una decisión unilateral del presidente, tarea crucial que enfrentan dos instituciones sustantivas de nuestro Estado constitucional democrático”.

93 Ésta fue la expresión que usó la Sala Superior del TEPJF cuando desestimó los agravios de los partidos relativos a que el decreto impugnado impactaba en sus prerrogativas porque, de darles la razón, “derivaría en una mutación constitucional del mandato establecido en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g) de la Carta Magna”.

por el decreto, al socavar el factor de equidad, estaría incentivando la compra ilegal de tiempos, pues el modelo mutante de comunicación política sería uno donde se ate una mano a los partidos, al seguirles prohibiendo la compra de espacios en radio y televisión y, además, se les impida tomar los que se deriven de los tiempos fiscales, atándoles la mano que les quedaba libre.

d) Debida motivación y principio de legalidad tributaria

Un aspecto más en el que la Corte no se hizo caso a sí misma es cuando en la misma sentencia cita la Acción de inconstitucionalidad 61/2008 señalando que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión (y, por consecuencia, al derecho a la información) dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Como la Corte vio un caso fácil, le bastó con la regla constitucional, pero, si hubiera atendido sus propias exigencias, habría hecho un análisis respecto a si el decreto satisfacía un interés imperativo. Sin embargo, no podía hacerlo porque ni siquiera entró al estudio de la *debida motivación* del acto impugnado. Lo cierto es que en el decreto está ausente el marco justificatorio, pues, de sus considerandos sólo se desprende que la razón jurídica⁹⁴ para renunciar a los tiempos fiscales fue que “resulta[ba] pertinente reducir la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha[bía] impuesto a los concesionarios de radio y televisión radiodifundida, ya que se considera[ba] que [era] *excesiva*”. La SCJN parece decirle al INE que, como la regla constitucional es que debe administrar el 12% de los tiempos oficiales y el decreto no tocó ese porcentaje, no le genera perjuicio el hecho de que no esté debidamente motivado y, por tanto, se rehúsa a hacer un análisis exhaustivo de las razones que llevaron al Ejecutivo a reducir los tiempos fiscales. La Corte olvidó que,

94 Aludo a la razón jurídica porque, extrajurídicamente, el Ejecutivo mencionó en su conferencia matutina que la reducción de los tiempos fiscales se hacía, por un lado, porque el Gobierno ya no necesitaba de publicidad en esos medios y, por otro, con el objeto de ayudar a los concesionarios por la situación económica difícil en el contexto de la pandemia del COVID-19.

si bien el interés legítimo lo tiene el INE, el interés social es de la ciudadanía, quien tiene derecho a recibir una explicación —Otálora y Rodríguez⁹⁵ sostienen que se debió hacer una *motivación reforzada*— de por qué se regulan tiempos en radio y televisión que corresponden a la Nación.

Considero que un estudio exhaustivo del concepto de invalidez hecho valer por el INE habría llevado a la Corte a analizar si los 18 minutos en televisión y los 35 en radio eran exorbitantes, lo cual, a la vez, la habría llevado a contrastar esa cantidad de minutos con la tasa y la base del impuesto, que es, como ya he mencionado, de 25% sobre el *importe total* de los pagos que los concesionarios reciban (no sobre las ganancias o utilidades).

Con respecto a este tema, algunos autores⁹⁶ han afirmado que, si la ley respectiva estableció los elementos del impuesto, el Ejecutivo (ninguno de los tres presidentes que lo han hecho) no podía, so pena de inconstitucionalidad, modificar la base ni la tasa establecida por el legislador. Al respecto, Esquivel⁹⁷ advierte que, cuando Díaz Ordaz emitió el Acuerdo para establecer que las concesionarias podían pagar el impuesto con el 12.5% de tiempo aire, en realidad estaba modificando la tasa del impuesto, la cual ascendía a 25% del total de los pagos recibidos, pues no había evidencia de que esta tasa correspondiera en igual monto o proporción al 12.5% de tiempo aire.

Conforme a tal idea, y ciñéndose estrictamente al principio de legalidad tributaria,⁹⁸ el porcentaje que los

95 Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, voto particular conjunto que formulan en la sentencia recaída al SUP-RAP-22/2020 de la Sala Superior del TEPJF, p. 27.

96 Luz de Azucena Rueda de León Contreras, *Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación* (tesis para obtener el título de licenciada en Derecho), UNAM, 2001, p. 117, opina que la determinación de los elementos del impuesto a través de un acuerdo del Ejecutivo y no de una ley emanada del Legislativo es inconstitucional; en el mismo sentido, Victorino Esquivel Camacho, *op. cit.*, pp. 2 y 8.

97 Victorino Esquivel Camacho, *op. cit.*, p. 8.

98 La tesis [J]; 2a. LXII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIII, t. 2, agosto de 2013, p. 1325, registro digital 2004260, de

concesionarios tendrían que ceder debería ser un valor cercano al 25% del tiempo aire que, en promedio equivaldrían a seis horas diarias (recuérdese que el Acuerdo presidencial que creó los tiempos fiscales establecía que debían ceder el 12.5%,⁹⁹ que equivalía en promedio a tres horas). De esta manera, si se comparan esas seis horas diarias o el 25% de los pagos que reciban —que, por ejemplo, en 2018 habría ascendido a más de 25 mil millones de pesos en el caso de Televisa, de acuerdo con cálculos de Carriedo—¹⁰⁰ con los 18 minutos en televisión y 35 en radio que estaban obligados a ceder antes del decreto, no parece, como se sostiene en la parte considerativa del decreto impugnado, que exista un exceso (máxime si los concesionarios reciben el pago de los impuestos por las empresas, pero dejan de notificar a la autoridad). De hecho, parece todo lo contrario, pues “se puede presumir que no existe recaudación real por este impuesto, ya que el erario federal no obtiene ninguna cantidad, en consecuencia, el impuesto no cumple con lo estipulado en el artículo 31, fracción IV constitucional, en el sentido de que el objeto de que los ciudadanos lo cubran es para contribuir con los gastos públicos del Estado”,¹⁰¹ con lo que se causa un daño patrimonial al Estado.¹⁰²

Al expresar lo anterior, no estoy asegurando que las cantidades que se tendrían que pagar conforme al principio de legalidad tributaria (las seis horas) sean justas, pocas o

rubro “Legalidad tributaria. Alcance de ese principio constitucional en relación con la base gravable de las contribuciones”, establece que el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales.

99 Victorino Esquivel Camacho, *op. cit.*, p. 7, advierte vicios de inconstitucionalidad desde este momento, pues el Presidente modificó la tasa sin tener atribuciones para ello, pues el legislador señaló que sería del 25% pero el Ejecutivo la redujo al 12.5%, siendo que la legislación de ese entonces, si bien lo autorizaba para modificar ciertas cuestiones, lo hacía señalando “que no se deb[ía] variar las relativas al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen”.

100 Luis Miguel Carriedo, *op. cit.*, apunta que, de acuerdo con los reportes públicos disponibles en la Bolsa Mexicana de Valores, en 2018 Televisa tuvo ventas netas por 101,282,333 millones de pesos.

101 Victorino Esquivel Camacho, *op. cit.*, p. 19.

102 Irene Emilia Trejo Hernández, *op. cit.*, p. 426.

muchas; simplemente hago notar que sería lo legal, lo que se deriva de la ley que creó el impuesto.

e) Incidencia del Poder Ejecutivo en la materia electoral y en la equidad en la contienda

Lo anterior da pie para tratar un tema trascendental: si se piensa que es excesiva la tasa del impuesto o la cantidad de minutos que, como pago en especie de ese impuesto, las concesionarias deben ceder, la decisión de reducirla debe someterse a la discusión pública, por lo que el Ejecutivo no puede sustraer del seno del Legislativo la decisión final, pues, como he mencionado previamente, las concesionarias hacen uso del espectro radioeléctrico —por lo cual está justificado que una minúscula parte de éste “se use para promover la expresión de ideas políticas y de valores”—¹⁰³ que es propiedad de la Nación, no del Ejecutivo. No obstante, el 15 de mayo de 2020 fue la primera vez que el INE/IFE debió sesionar para emitir un Acuerdo (el INE/CG90/2020, por el que se ajustó la pauta a la reducción de los tiempos fiscales) que no derivaba de un mandato constitucional o del Legislativo, sino del Ejecutivo.¹⁰⁴

Ahora, si el Ejecutivo toma la decisión en forma unilateral, sustrayendo la decisión del Legislativo,¹⁰⁵ aunado al tema de la vulneración de la legalidad tributaria (en tanto que, como he mencionado, la base y la tasa del impuesto no pueden ser modificadas por el Ejecutivo),¹⁰⁶ la lectura sí podría ser un intento de subordinación de un órgano

103 Así lo expresan los magistrados Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, *op. cit.*, p. 16.

104 Ciro Murayama Rendón, *op. cit.*, s.p.

105 Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, *op. cit.*, p. 26, expresan que “cualquier modificación [al modelo de comunicación política] debe efectuarse por el legislador y no a través de un Decreto”.

106 En la tesis [J]: 1a./J. 122/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 122, registro digital 171459, de rubro “Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Principios que la rigen”, se precisa en forma expresa que la facultad reglamentaria no faculta al Ejecutivo a determinar los elementos de los tributos.

constitucional autónomo a la voluntad del Ejecutivo y una intromisión directa de éste en las prerrogativas de los partidos políticos, lo que sería inconstitucional, pues, por un lado —de acuerdo con Otálora y Rodríguez—,¹⁰⁷ el modelo constitucional de comunicación política funciona como un “mecanismo de control de poder político, que evita que uno solo de los poderes pueda unilateralmente modificar el sistema” y, por el otro, el Ejecutivo tiene la prohibición constitucional de intervenir en la contienda electoral.

Lo anterior nos lleva a otro de los temas abordados por el INE en su demanda, a saber, el relacionado con la *equidad en la contienda*. Sobre este tópico, cabe agregar que si la SCJN hubiera hecho un análisis más integral de todo lo que implicaba la emisión del decreto impugnado, habría estudiado si la regla a la que se afianzó tenía el potencial de erosionar todos los postulados constitucionales que vedan la incidencia del Gobierno en las contiendas electorales y si posibilita, entonces, que el Ejecutivo “defin[a] la medida en que los partidos políticos tendrán acceso a radio y televisión”.¹⁰⁸ Así, la Corte debió analizar si la reducción de los tiempos fiscales por parte del Ejecutivo no socavaba el factor de equidad que se desprende del modelo de comunicación política instaurado por la reforma de 2007.¹⁰⁹

En efecto, la lectura que la academia hizo al respecto fue que se estaba ante una conducta, si no claramente inconstitucional (calificarla así quedaba en manos de la SCJN), sí antidemocrática. En efecto, la emisión del decreto por parte del Ejecutivo podría insertarse en una dinámica de *erosión democrática*, frase que alude al fenómeno en el cual “los regímenes democráticos parecen estar siendo desmantelados, en muchos casos desde adentro, por fuerzas políticas que han llegado al poder a través del mismo

107 Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, *op. cit.*, p. 28.

108 Marco Antonio Zavala Arredondo, *op. cit.*, p. 158.

109 Así lo registra Rafael Estrada Hernández, *op. cit.*, s.p., se ha dicho que se benefició el Ejecutivo federal con nueve millones de *spots* durante su campaña para obtener el cargo, si bien no se puede saber la cantidad exacta de minutos que correspondían a tiempos fiscales.

proceso democrático”.¹¹⁰ Llegar al poder gracias (en parte) a los tiempos fiscales y, una vez estando en éste, desecharlos para que otras fuerzas políticas o autoridades electorales no puedan emplearlos, es, desde mi punto de vista, un síntoma de erosión democrática.

Acerca de este tema sólo basta agregar lo más básico: que “[e]n una democracia, todos los actores que participan en el proceso electoral, instituciones, partidos, grupos sociales y ciudadanos deben estar en condiciones de *expresarse* y participar en los asuntos públicos”.¹¹¹ La Corte argumentaría que este postulado no se afecta porque el INE sigue teniendo la atribución de repartir el 12% de lo que quede de los tiempos fiscales disminuidos por el Ejecutivo.

Sin embargo, si bien no hay una supresión total de los tiempos fiscales, con su fallo, la Corte no contempla que “el modelo de comunicación política [se inserta] dentro del dilatado proceso de conquistas en aras de lograr que la pluralidad ideológica existente en la sociedad tenga mecanismos de expresión por los medios de comunicación social”.¹¹² En ese sentido, con el decreto impugnado se han sentado condiciones que socavan los fundamentos de la equidad, pues, por un lado se tiene al Ejecutivo con una elevada exposición mediática a través de sus conferencias matutinas, quien actúa como si fuera el presidente del partido del que emanó y, por el otro, se intenta, si bien no silenciar, sí *bajar el volumen* a la expresión de las demás fuerzas políticas, con lo cual no se tiene en cuenta que “[e]l flujo de ideas, opiniones y críticas es un elemento imprescindible de cualquier Estado que se ancle en el pluralismo político y social; [y que] en un entorno en que estas manifestaciones

110 Anibal Pérez-Liñán, “Las elecciones bajo sospecha: el ataque a las instituciones electorales y la defensa de la democracia”, conferencia dictada el 28 de enero de 2022 dentro del Diplomado en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Electoral. Reglas, actores, procesos e innovación democrática, impartido en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

111 César Astudillo, *op. cit.*, p. 145.

112 Marco Antonio Zavala Arredondo, *op. cit.*, p. 158.

no se garanticen puede válidamente dudarse de la existencia de una democracia”.¹¹³

Algo que comprueba que la intención del Ejecutivo, más que reducir cargas tributarias de las concesionarias, era disminuir espacios de expresión de manifestaciones políticas diversas (que a la vez, formaba parte de las acciones que sistemáticamente ha llevado a cabo para incidir en el ajuste de funciones constitucionalmente encomendadas a los órganos constitucionales autónomos),¹¹⁴ fue que mucho tiempo después de la emisión del decreto impugnado envió una *iniciativa de reforma* constitucional en materia electoral que incluía varios cambios ampliamente criticados por la academia y la sociedad civil, dentro de los cuales estaba el relativo a *reducir* de 48 a 30 minutos los tiempos que el INE podría administrar. En descargo de la Corte, es posible afirmar que esto no lo podía tener en cuenta al momento de resolver el fallo bajo análisis porque, como ya señalé, la iniciativa vino, tiempo después del decreto impugnado.

Bajar el volumen (quitarle *spots*) a las diversas manifestaciones políticas es no reconocer que “en la diferencia y no en la uniformidad es donde reside el fermento y el alimento más vital para la convivencia”¹¹⁵ y que, por el camino del pluralismo, es “por donde se llega a las democracias actuales”.¹¹⁶ Y, pese a que las controversias constitucionales “tienden a lograr los contrapesos necesarios para permitir un equilibrio de fuerzas”¹¹⁷ y, además, “brindan un fuero importantísimo

113 *Idem.*

114 Así lo ve Gabriela Guadalupe Valles Santillán, “¿Va muriendo la democracia en México? Aplicación del test del autócrata de Levitsky y Ziblatt al perfil del titular del Ejecutivo Federal en México”, en Luis Jorge Molina Piñero (coord.), *Monitor democrático 2020. La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, 2020.

115 Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 63.

116 *Ibid.*, p. 64.

117 Fabiola Martínez Ramírez, “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Electoral, Marcial Pons, 2008, p. 585.

para proteger los intereses legítimos de las minorías en la relojería política”,¹¹⁸ en esta ocasión la SCJN dejó que se forzara el “candado democrático”¹¹⁹ que protege el modelo de comunicación política y rechazó ejercer el papel de un juez Hércules dworkiniano.

Conclusiones

Las controversias constitucionales son una herramienta jurisdiccional creada *ex profeso* para defender la parte orgánica de la Constitución (aunque indirectamente también la parte dogmática, pues el centro del constitucionalismo debe ser la persona humana). Luego entonces, la solución de los conflictos limítrofes entre órganos del Estado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está orientada a reestablecer el jaque a la Constitución por parte de alguno de ellos, si es que la controversia constitucional se declara fundada. En tal sentido, es encomiable (y debe mantenerse) el criterio de la SCJN, pese a la literalidad de la norma constitucional que prohíbe que la Corte conozca de controversias constitucionales en materia electoral, puesto que mediante tal criterio ha interpretado que sí tiene competencia para hacerlo cuando se esté ante materia electoral indirecta, pues, por un lado se deja abierta la puerta de la tutela judicial efectiva a entes como el INE y, por el otro, se reafirman las acciones de blindaje constitucional, de modo que ningún centímetro de la Constitución quede sin defensa (en el caso se trató, dentro de otros, del artículo 41).

El asunto sometido por el INE a conocimiento de la SCJN en la sentencia analizada en este artículo se calificó como *materia electoral indirecta* porque no pivotaba en torno al ejercicio del voto de cargos de elección popular, sino que se trataba un tema fiscal que impactaba indirectamente en el ámbito electoral; de ahí que se determinó su procedencia.

118 Matthias Herdegen, “Conflictos entre poderes del Estado: la jurisdicción constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho...*, op. cit., p. 558.

119 Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, op. cit., p. 27, aluden a la existencia de este candado democrático.

Que la SCJN no haya desechado la demanda del INE y que haya entrado a estudiar el fondo del asunto es un signo saludable de la justicia constitucional en el país. No obstante, la labor del juez constitucional queda incompleta si no ofrece un marco argumentativo sólido y exhaustivo, pues, con independencia de que declare fundada o infundada la pretensión del actor, es necesario que explique a la ciudadanía las razones que lo llevaron a tomar su decisión. En este sentido, las sentencias de la SCJN deben ser vistas como vasos comunicantes entre juez constitucional y sociedad.

En el caso concreto, el marco argumentativo ofrecido por la SCJN es débil porque, por un lado, omite pronunciarse respecto de todos los puntos que tenían relación con la gran problemática constitucional que había detrás y, por el otro, se apega a una regla constitucional que la lleva a leer a la Constitución desde su pura textualidad y le impide llevar a cabo una argumentación ponderativa o de contraste entre reglas, principios y derechos humanos tan relevantes como el de acceso a la información pública (en su relación con el voto informado), progresividad, equidad en la contienda, división de poderes, legalidad tributaria, debida motivación y el modelo de comunicación política. De la sentencia se desprende que la Corte se afianzó a la regla porque consideró que, como el decreto no violaba formalmente la regla que otorga al INE la facultad de administrar el 12% de los tiempos oficiales, era intrascendente que materialmente sí hubiese afectado la cantidad de minutos (pues se estaban perdiendo 6,034 *spots* diarios). Esta postura le impidió a la SCJN llevar a cabo una interpretación y argumentación robustas que la llevaran a integrar el conflicto normativo y solucionarlo a la luz de los axiomas constitucionales, pues no desbordó la literalidad de la regla y pareció considerar intrascendente que el conjunto de esos derechos humanos y principios mencionados reclamaran un ejercicio argumentativo de tipo ponderativo para darle coherencia a esa regla, pues de la sentencia parece desprenderse que, según la visión de la Corte, tal regla no necesitaba tener coherencia al interior del sistema normativo constitucional, sino que ella se bastaba a sí misma. Así, en tanto la SCJN se abrazó

a la literalidad de una regla que parece calificar de inderrotable, la lectura de la sentencia que pueda hacerse con los lentes del neoconstitucionalismo, y particularmente con las aportaciones doctrinales de Dworkin y Alexy, es que el máximo tribunal constitucional del país vio ante sí un mínimo problema constitucional (de delimitación competencial), es decir, un *caso fácil*.

Fuentes consultadas

- Ackerman, John M., “Luces y sombras en la protección orgánica de la Constitución en materia electoral en México”, en Edgar Danés Rojas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2011.
- Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 2021.
- Álvarez, Clara Luz, “Espectro radioeléctrico, derechos humanos y competencia”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 2, núm. 3, 2016.
- Arjona, César, “Afinidades entre Dworkin y Pound. Un breve estudio sobre Influencias y coincidencias”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003.
- Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral*, México, TEPJF, 2008.
- Atienza, Manuel, “Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos”, en Giuseppe Zaccharia (ed.), *Interpretation des Heiligen - Interpretation des Rechts*, Münster, LIT Verlag, 2000.
- Bazán Maroto, Adriel Isaac y Carlos Roberto Olivares Robles, “Consideraciones en torno a la reducción de los tiempos fiscales”, *Revista de la Procuraduría Fiscal de la Federación*, año 1, núm. 1, 2020.
- Becerra Laguna, Ricardo, “2007: la reforma de la democracia”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral*, México, TEPJF, 2008.
- Brewer-Carias, Allan R., “Voz: Control de constitucionalidad en vía incidental”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía (coords.), *Diccionario de Derecho procesal constitucional y convencional*, t. I, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM-III, 2014.
- Buendía Hegewisch, José y José Azpiroz Bravo, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*, México, TEPJF, 2011.
- Calleja, Aleida, “Apuntes sobre regulación comparada y publicidad oficial”, en Jaqueline Peschard (coord.), *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, UNAM, 2019.

- Cano Melgoza, Rosa María, Iván Gómez García y Nadia Janet Choreño Rodríguez, "El decreto sobre tiempos fiscales de radio y televisión y su impacto en el modelo de comunicación electoral", *Nexos*, 27 de mayo de 2020, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-decreto-presidencial-sobre-tiempos-fiscales-de-radio-y-television-y-su-impacto-en-el-modelo-de-comunicacion-electoral/>
- Carrasco González, Gonzalo, "La interpretación jurídica: casos fáciles y casos difíciles", *Alegatos*, núm. 100, 2018.
- Carriedo, Luis Miguel, "Nuevo decretazo con regalo presidencial a televisoras", conferencia dictada en la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, 13 de mayo de 2020.
- Cossío Díaz, José Ramón, "La fundamentación en las controversias constitucionales", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Electoral, Marcial Pons, 2008.
- Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989.
- Esquivel Camacho, Victorino, "Impuestos Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público Por Ley. En los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes de Dominio Directo de la Nación", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2, núm. 5, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2010.
- Estrada Hernández, Rafael, "AMLO y su 'devolución' de los tiempos oficiales de radio y televisión", *Nexos*, 30 de abril de 2020, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-presidente-lopez-obrador-y-su-devolucion-de-los-tiempos-oficiales-de-radio-y-television/>
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, TEPJF, 2006.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Voz: Cosa juzgada", en Jorge Carpizo et al., *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-IJ, 1985.
- García Jaramillo, Leonardo, "Dinámicas en la configuración de Donald Dworkin", en *Ronald Dworkin. Una biografía intelectual*, Madrid, Trotta, 2002.
- Garduño, Ana, "Pago en Especie: a 55 años de un convenio patrimonializador", *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, vol. XXXIV, núm. 100, 2012.
- Gilas, Karolina M., *El modelo de comunicación política después de la reforma de 2014*, México, TEPJF, 2016.

- González Flores, José Antonio, “Nota introductoria”, en Gonzalo Moctezuma Barragán, *Límites a la libertad de empresa de las televisoras en materia electoral*, México, TEPJF, 2013.
- Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001.
- Herdegen, Matthias, “Conflictos entre poderes del Estado: la jurisdicción constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Electoral, Marcial Pons, 2008.
- Hernández Chong Cuy, María Amparo, “De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias”, en Edgar Danés Rojas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2011.
- Lugo Morales, Antonio, *Los partidos políticos en México y la sucesión presidencial de 2012*, México, Del Puerto Publicaciones, 2012.
- Martínez Ramírez, Fabiola, “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Electoral, Marcial Pons, 2008.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Límites a la libertad de empresa de las televisoras en materia electoral*, México, TEPJF, 2013.
- Murayama Rendón, Ciro, “Decreto de tiempos fiscales en radio y televisión, su impacto en el modelo de comunicación política”, conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la UNAM, 3 de agosto de 2020.
- Otálora Malassis, Janine y Reyes Rodríguez Mondragón, voto particular conjunto que formulan en la sentencia recaída al SUP-RAP-22/2020 de la Sala Superior del TEPJF.
- Pérez-Liñán, Aníbal, “Las elecciones bajo sospecha: el ataque a las instituciones electorales y la defensa de la democracia”, conferencia dictada el 28 de enero de 2022 en el Diplomado en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Electoral. Reglas, actores, procesos e innovación democrática, UNAM-IIJ.
- Planas, Pedro, “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social”, en *Justicia Electoral*, TEPJF, núm. 17, 2002.

- Rivera León, Mauro Arturo, "Voz: Controversias constitucionales (causales de improcedencia y sobreseimiento)", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor et al. (coord.), *Diccionario de Derecho procesal constitucional y convencional*, 3a. edición, México, UNAM-IJ, 2021.
- Rodríguez, Jorge Luis, *Teoría analítica del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- Rodríguez Llamosí, Juan Ramón, *Casos difíciles de conciencia judicial*, Madrid, Dykinson, 2020.
- Rueda de León Contreras, Luz de Azucena, *Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación* (tesis para obtener el título de licenciada en Derecho), UNAM, 2001.
- Salazar Ugarte, Pedro, "La regresión presidencialista", *Nexos*, 1º de febrero de 2023, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=71300>
- Sánchez Cordero, Olga, "La controversia constitucional", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, 1999.
- Sánchez Gil, Rubén, "La disyuntiva en la defensa constitucional de las entidades públicas: ¿controversia constitucional o juicio de amparo?", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 57, núm. 248, 2007.
- Sánchez Ruiz, Enrique E., "Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, 2005.
- Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones* (trad. Alejandro Pradera), Madrid, Taurus, 2009.
- Trejo Hernández, Irene Emilia, "Los tiempos oficiales y su normatividad", en David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, UNAM-IJ, 2009.
- Valles Santillán, Gabriela Guadalupe, "¿Va muriendo la democracia en México? Aplicación del test del autócrata de Levitsky y Ziblatt al perfil del titular del Ejecutivo Federal en México", en Luis Jorge Molina Piñero (coord.), *Monitor democrático 2020. La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, 2020.
- Vivanco Lira, Martín, "El INE vs. el decreto del presidente AMLO que modifica los tiempos fiscales", *Nexos*, 6 de agosto de 2020, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-controversia->

constitucional-del-ine-vs-el-decreto-presidencial-que-modifica-
los-tiempos-fiscales/#_ftn1

Zavala Arredondo, Marco Antonio, "El aquelarre electoral", en Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martínez Reyes (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM-IJ, CIDE, 2021.

Sentencias y acuerdos

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado como INE/CG90/2020, emitido el 15 de mayo de 2020.

Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 45/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 7 de diciembre de 2006.

Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 50/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 10 de noviembre de 2015.

Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 58/2008 y acumuladas, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de septiembre de 2009.

Sentencia recaída a la Controversia constitucional 73/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de junio de 2022.

Sentencia recaída al *Caso Granier y otros vs. Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de junio de 2015.

Sentencia recaída al expediente SUP-JE-28/2020 y SUP-JE-28/2020 acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrado ponente José Luis Vargas Valdez, 13 de mayo de 2020.

Sentencia recaída al expediente SUP-RAP-22-2020 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 3 de junio de 2020.

8/2022-CA

9/2022-CA

LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN 8/2022-CA Y 9/2022-CA

derivados de las controversias constitucionales
226/2021 y 224/2021

Claudia Díaz Tablada

Introducción

En las siguientes líneas se abordan los aspectos más destacados de las resoluciones del 20 de abril de 2022, emitidas en los expedientes de los recursos de reclamación 8/2022-CA y 9/2022-CA, derivados de las controversias constitucionales 226/2021 y 224/2021, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La temática se relaciona con la constitucionalidad del Acuerdo INE/CG1796/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que, ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, se decidió posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 17 de diciembre de 2021. En las resoluciones dictadas en los recursos de reclamación motivo de análisis se indagó si resultaban apegados a derecho los autos del 22 y 23 de diciembre de 2021, con

los que se admitieron a trámite las referidas controversias constitucionales.

El estudio del presente trabajo es de carácter descriptivo, con énfasis en los aspectos más relevantes de ambas determinaciones y su impacto en la aplicación de las reglas del proceso de revocación de mandato organizado por el Instituto Nacional Electoral.

1. Desarrollo

La revocación de mandato es una exigencia histórica, enraizada en la cultura política de México. Los movimientos sociales han luchado por un sistema político que permita recordar al gobernante en turno que su mandato no es absoluto y tiene límites. Esta figura, que garantiza la democracia directa, fue retomada por el Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, Andrés Manuel López Obrador, como una propuesta de campaña y se instauró el 20 de diciembre de 2019, al reformar el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se estableció que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación.

Al respecto, debe reconocerse que el recorrido para llevar a cabo este ejercicio democrático ha sido complejo, como se evidencia a continuación.

1.1. Acuerdo INE/CG1796/2021

En la referida determinación, la autoridad electoral estableció como medida extraordinaria —atendiendo al principio de certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022— posponer temporalmente todas las actividades para la organización del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, salvo la verificación de las firmas de apoyo ciudadano y la entrega del informe que contuviera el resultado de la

verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía, así como interrumpir los plazos respectivos, derivado del recorte presupuestal aprobado por la Cámara de Diputados al INE para el ejercicio 2022, hasta que se tuvieran condiciones presupuestarias que permitieran su reanudación. También se precisó que el Instituto Nacional Electoral continuaría con las actividades correspondientes a la recepción de las firmas de apoyo, su verificación y la entrega del informe del resultado de la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía.

La posposición estaría vigente hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera la cuestión planteada en la controversia constitucional presentada por el INE, o cuando la autoridad competente generara al Instituto las suficiencias presupuestarias originalmente solicitadas para llevar a cabo ese ejercicio democrático conforme a lo previsto en la Constitución y las leyes aplicables. Aunado a ello, en dicho Acuerdo se precisó que el Consejo General del INE levantaría la posposición temporal de actividades y plazos para la organización de la revocación de mandato, atendiendo al principio de certeza, una vez resueltas las controversias constitucionales promovidas ante la SCJN, en los términos, condiciones, plazos y fechas que se derivaran de lo resuelto en ese fallo. Este levantamiento también operaría siempre que se tuvieran las condiciones presupuestarias que así lo permitieran, ya fuera porque las autoridades competentes asignaran los recursos necesarios o se generaran desde el Instituto economías presupuestales suficientes.

Como se advierte, el Acuerdo tenía el objetivo de posponer de manera temporal todas las actividades para la organización del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, debido a una insuficiencia presupuestaria.

Adicionalmente, en el Acuerdo se hizo referencia a diversas razones por las que esa postergación llegaría a su fin, entre ellas se indicaba que se contara con las condiciones presupuestarias que permitieran el proceso de revocación de mandato, así como que fuera resuelta la controversia constitucional expuesta ante ese alto tribunal.

La diversa controversia constitucional a la que hace referencia el acuerdo es la 209/2021,¹ presentada por el Instituto Nacional Electoral en contra del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022 en el que se determinó una reducción de \$4,913,000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos 00/100 M.N.), respecto al presupuesto originalmente solicitado por el Instituto.

1.2. Controversias constitucionales

En un primer momento, el 21 de diciembre de 2021, el representante legal de la Cámara de Diputados interpuso una demanda de controversia constitucional, reclamando la invalidez del acuerdo. Esto propició que la Suprema Corte de Justicia de la Nación formara e integrara el expediente relativo a la Controversia constitucional 224/2021.

1 Cabe hacer un paréntesis para señalar que la referida controversia fue resuelta el 1° de junio de 2022, en cuya ejecutoria la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró fundado el argumento relativo a que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto que presentó, en atención a su calidad de órgano constitucional autónomo; además de que tal ajuste compromete las funciones del INE, lo que puede traducirse en una franca violación a los derechos fundamentales de carácter político-electoral. En el caso concreto, la Cámara de Diputados redujo en más de 26% el presupuesto solicitado por el INE sin motivar en ningún sentido tal disminución. Si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de modificar la cantidad originalmente solicitada por el INE, lo cierto es que debía cumplirse con un estándar de motivación reforzada que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar una reducción, ello al estar en juego dos garantías relevantes: la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos y la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Por tanto, sostuvo el alto tribunal que la reducción que realizó la Cámara de Diputados para el Ejercicio Fiscal 2022 carecía de una motivación en la que se demostrara que los recursos asignados al actor eran, en principio, suficientes para colmar los gastos generados en cumplimiento de las obligaciones constitucionales del INE y, en consecuencia, que no se causaba afectación ni a su autonomía ni a los derechos político-electorales de la ciudadanía. Así, se declaró la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, en específico, el presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral, de modo que, para subsanar la inconstitucionalidad planteada, se ordenó a la Cámara de Diputados analizar y determinar lo que correspondía respecto al Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio Fiscal 2022, que incluía una cifra total de \$24,649,593,972.00 y, de estimar que procedía autorizar recursos adicionales, tomaría las medidas indispensables para que se hiciera la transferencia efectiva de los recursos al Instituto actor.

Adicionalmente, el 22 de diciembre de 2021, la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo federal interpuso una diversa demanda de controversia constitucional a fin de reclamar la invalidez del mismo acuerdo, integrándose el expediente relativo a la Controversia constitucional 226/2021.

El 23 de diciembre de 2021, la Comisión de Receso de la SCJN emitió un acuerdo en el incidente de suspensión de la Controversia constitucional 226/2021, concediendo la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo federal en los mismos términos en los que concedió el incidente de suspensión relativo a la diversa Controversia constitucional 224/2021 promovida por la Cámara de Diputados (22 de diciembre), en virtud de que en ambos asuntos se reclamó el mismo acuerdo del Consejo General del INE y la medida cautelar se solicitó para los mismos efectos: que no se paralizara el procedimiento de revocación de mandato 2021-2022.

Posteriormente, el 7 de enero de 2022, el Secretario Ejecutivo del INE interpuso los recursos de reclamación en contra de los acuerdos recaídos en las controversias constitucionales antes mencionadas, los cuales se radicarón en los expedientes 9/2022-CA y 8/2022-CA, respectivamente.

1.3. Argumentos planteados por el recurrente en las reclamaciones

En su primer agravio manifestó inconformidad con los acuerdos emitidos en los incidentes de suspensión de las controversias constitucionales, toda vez que el acto impugnado es de naturaleza electoral, por ende, no procedía su impugnación por ese medio de control constitucional. Al respecto, sostuvo que el Acuerdo INE/CG1796/2021 era formal y materialmente de naturaleza electoral, vinculado no con aspectos administrativos, sino sustantivos de la organización del proceso de participación ciudadana denominado revocación de mandato, dado lo cual escapaba de la competencia de una controversia constitucional, argumentando —además— que el acuerdo en cita era un acto eminentemente electoral por las siguientes razones:

- Fue emitido por una autoridad electoral federal.
- Se motivó y fundó en disposiciones jurídicas pertenecientes al derecho electoral.
- El propósito de emitir ese Acuerdo era para que el INE pudiera realizar las atribuciones como si se tratara de un proceso electoral federal, y de ese modo garantizar los principios rectores de la materia electoral.
- Al ser un acto emitido por una autoridad electoral, estaba sujeto a ser controvertido mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Afirmó, también, que el sistema de medios de impugnación en materia electoral contaba con auténticos medios de control de constitucionalidad. En tal sentido, la admisión de las demandas de Controversia constitucional 226/2021 y 224/2021 violentaba el sistema de medios de impugnación propio de la materia.

Asimismo, dio a conocer que la Sala Superior el 29 de diciembre de 2021 revocó el acuerdo impugnado, al resolver los expedientes SUP-JE-282/2021, SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021, SUP-JDC-1468/2021, SUP-RAP-491/2021 y SUP-RAP-494/2021.

En ese sentido, el acuerdo en cuestión ya había sido estudiado y revocado por la autoridad constitucionalmente competente, con lo cual se corrobora que la controversia constitucional era improcedente, pues ya no existía la materia de estudio.

En otro agravio, planteó que el acuerdo no guardaba relación con las competencias presuntamente afectadas en perjuicio del Poder Ejecutivo federal o la Cámara de Diputados, pues la determinación controvertida no versaba sobre aspectos presupuestales ni tenía como fin la supresión de derechos, sino reajustar la temporalidad en que se habría de organizar y desarrollar el proceso de revocación de mandato. Planteaba asimismo que el acuerdo impugnado tampoco atentaba contra los derechos político-electorales de la ciudadanía, por el contrario, intentaba garantizarlos

mediante un ejercicio democrático que cumpliera con lo mandado por la Constitución y la ley en materia de revocación de mandato. Del mismo modo, sostuvo que el Acuerdo no pudo lesionar la facultad de la Cámara de Diputados de discutir, aprobar y en su caso modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que, constitucionalmente, la última vez que ese órgano legislativo ejerció tal potestad fue en el Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2021, mientras que el Acuerdo combatido fue aprobado hasta el 17 de diciembre del mismo año.

1.4. Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El alto tribunal concluyó que resultaban fundados los recursos de reclamación procediendo —en plenitud de jurisdicción— a desechar las demandas de las controversias constitucionales 224/2021 y 226/2021, debido a que, previo a que se interpusieran las controversias constitucionales, se habían presentado también diversas impugnaciones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que fueron registradas como Juicio electoral SUP-JE-282/2021, juicios ciudadanos SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021, SUP-JDC-1468/2021 y recursos de apelación SUP-RAP-491/2021 y SUP-RAP-494/2021; tales impugnaciones serían resueltas de manera acumulada el 29 de diciembre de 2021, en el sentido de revocar el acuerdo impugnado, y se determinó que el INE debía implementar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía de participar en la jornada de revocación de mandato.

De esta forma, la Sala Superior, de manera anticipada, estableció que el Consejo General del INE no tenía atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, en virtud de que no agotó todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos

constitucionales y legales, se continuara con dicho mecanismo de participación política, así como, en su caso, la solicitud de la ampliación presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese sentido, se indicó que el único supuesto normativo que justificaría la interrupción del proceso sería la falta de satisfacción de los requisitos constitucionales y legales.

Cabe señalar que la Sala Superior también manifestó que la supuesta insuficiencia presupuestal, derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos 2022, no era una razón válida para decretar su posposición, considerando el estado en que se encontraba y la existencia de mecanismos para solventar una posible insuficiencia presupuestal. Por tanto, indicó que no había razón válida para posponer el proceso de revocación de mandato. Su fundamento era que el Constituyente, en el citado decreto constitucional, en la parte referente al transitorio quinto, precisó que, en el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, el INE cubriría sus atribuciones con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

Es de destacar que la Sala Superior también reconoció que la determinación de posponer la celebración de la jornada consultiva de revocación de mandato y, por ende, interrumpir los trabajos preparativos y de organización de la misma, sin causa justificada —como ya se indicó—, incidía en los derechos de la ciudadanía de participar en los actos de preparación de ese ejercicio democrático, derecho que le está garantizado constitucional y convencionalmente. Así, se consideró que el Consejo General del INE al emitir el acuerdo impugnado interrumpió de manera injustificada la continuación de las actividades previamente calendarizadas. En suma, la Sala Superior sopesó que el Consejo General del INE, en el ámbito de su autonomía de gestión presupuestal, debía implementar las medidas que estimara necesarias para continuar con el proceso de revocación de mandato, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el ejercicio de los derechos

políticos de la ciudadanía. A partir de este contexto, la Sala Superior determinó que el Instituto debía implementar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a participar en la jornada de revocación del mandato, las cuales se enlistan a continuación:

- Hacer ajustes presupuestales a fin de que continuaran con el proceso de revocación de mandato.
- Evaluar las adecuaciones presupuestales sin comprometer la realización del cúmulo de sus facultades.
- Definir si las adecuaciones presupuestales a adoptar eran internas o externas.
- Si las adecuaciones eran externas, debían solicitar su autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Informar sobre las adecuaciones presupuestales que realizara a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La emisión de un acuerdo por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que informara de la estrategia de adecuación presupuestal integrada por todas las áreas.

Con base en los argumentos expuestos, la Sala Superior determinó revocar el acuerdo impugnado con el propósito de que el INE explorara otras alternativas de gestión presupuestal para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato y garantizar la participación ciudadana.

En este contexto, en los recursos de reclamación se revocaron los acuerdos impugnados, teniendo en cuenta que, mediante la sentencia de fecha 29 de diciembre de 2021 emitida por la Sala Superior, el Acuerdo INE/CG1796/2021 dejó de surtir efecto.

En las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se consideró que, con posterioridad a la emisión del acuerdo originalmente controvertido, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitiera un acuerdo —en este caso el INE/CG1798/2021 del 30 de

diciembre de 2021—, por el que se determinara continuar con la organización del proceso de revocación de mandato. Adicionalmente, se emitió el Acuerdo INE/CG13/2022 del 12 de enero de 2022, por el que se aprobaron las adecuaciones presupuestarias adicionales para la continuidad del proceso de revocación de mandato en cumplimiento del Acuerdo INE/CG1798/2021; asimismo, se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público \$1,738.9 millones de pesos para implementar el procedimiento revocatorio. En suma, en el diverso Acuerdo INE/CG51/2022, de 4 de febrero de 2022, se aprobó la modificación de los “Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024”, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el proceso en comento. Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo en cuenta que el proceso de revocación de mandato continuó su cauce para posteriormente llevarse a cabo el 10 de abril de 2022. En este sentido, el alto tribunal concluyó que el acuerdo impugnado en las demandas principales ya no tenía efecto alguno —lo cual actualizó la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige la materia—² y declaró fundados los recursos de reclamación 9/2022-CA y 8/2022-CA, revocando el Acuerdo INE/CG1796/2021 y desechando las controversias constitucionales 224/2021 y 226/2021.

A manera de conclusión

De lo acontecido en las resoluciones analizadas se destaca, por una parte, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de analizar, en plenitud de jurisdicción, la problemática planteada, toda vez que, si bien es cierto,

2 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19: “Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”.

la materia de impugnación en los recursos de reclamación consistió en los acuerdos emitidos para admitir las controversias constitucionales, también lo es que no solamente se ocupó de la legalidad de dichas determinaciones, sino que, al advertir la existencia de una causal de improcedencia de manera clara e indubitable, decidió desechar las controversias constitucionales, teniendo en cuenta lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes en los que se planteó la impugnación del mismo Acuerdo INE/CG1796/2021. Por otra parte, se advierte que el Instituto Nacional Electoral cumplió a cabalidad con su función de organizar el proceso de revocación de mandato —como un instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo del titular del Ejecutivo federal, a partir de la pérdida de la confianza— salvaguardando así la participación ciudadana en este ejercicio democrático, más allá de la insuficiencia presupuestal que evidentemente se le presentó al tener que organizar dicho mecanismo con recursos que, inicialmente, estaban previstos para su aplicación en otras actividades.

Finalmente, el 10 de abril de 2022, participó el 17.78% de los 92,823.216 millones de electores habilitados en México, es decir, el 44.45% del total de los votos necesarios para hacer vinculantes los resultados de la consulta. En otras palabras: votó la mitad de los ciudadanos imperiosos para legalizar el referéndum, cifra determinada en el 40% de la Lista Nominal de Electores, lo que demuestra un logro significativo y un importante ejercicio democrático en nuestro país, considerando su reciente creación. En la medida en que este ejercicio democrático se mejore y se consolide como un mecanismo de participación directa de la ciudadanía para evaluar el rendimiento de sus representantes, éstos tendrán la obligación de rendir mejores resultados, legitimando así su posición y el poder para la toma de decisiones en beneficio de la sociedad.

Fuentes consultadas

Ley

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*.

Acuerdos

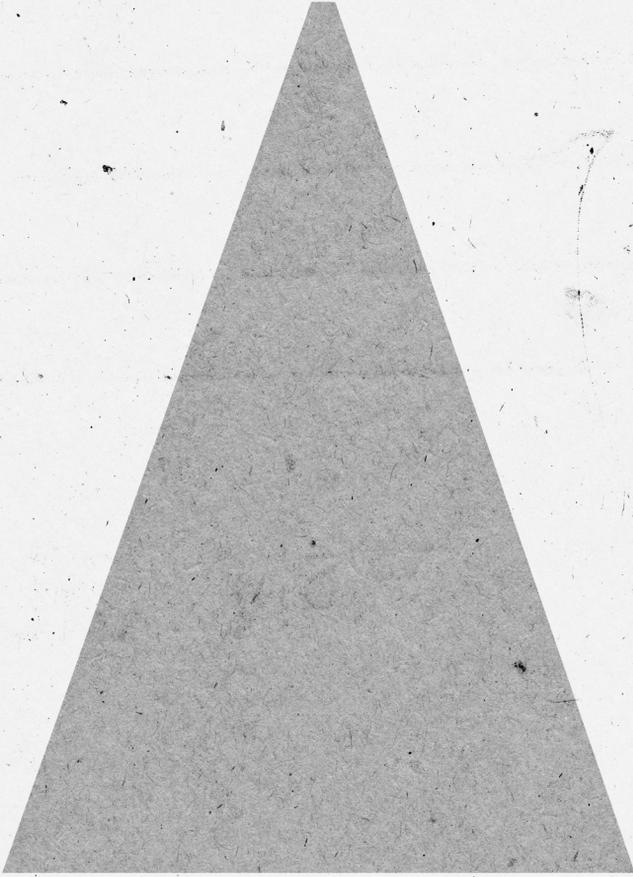
Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG13/2022, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126486/CGex202201-12-ap-11.pdf>

Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG1796/2021, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126386/CG2ex202112-17-ap-Unico.pdf>

Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG1798/2021, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126403/CGex202112-30-Unico.pdf>

Acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG51/2022, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126858/CGex202202-04-ap-1-Gaceta.pdf>

61



2023

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2023

José Roberto Ruiz Saldaña

Pablo Alfonso Cervantes González

El 6 de julio de 2023, el ministro instructor Javier Laynez Potisek emitió un acuerdo por el que se sobreseía la Controversia constitucional 261/2023, —de la cual era actor el Instituto Nacional Electoral (INE)—, con fundamento en los artículos 19, fracción V —cesación de los efectos—, y 20, fracción II —aparición durante el juicio o que sobrevenga alguna causa de improcedencia—, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este medio de control constitucional corresponde al litigio que desplegó el INE frente a la reforma electoral conocida como Plan B.¹ El hecho notorio que evidenciaba la actualización del

¹ Los coordinadores ofrecemos este “Epílogo”, a manera de actualización de la revisión de los asuntos en los que el INE se ha visto inmerso en controversias constitucionales, toda vez que la publicación del mencionado sobreseimiento fue dada a conocer por el alto tribunal cuando se había comenzado la preparación del libro para su publicación. Esta referencia a hechos posteriores a los recogidos para esta obra —nos parece— refleja que esta historia de conflictos constitucionales es continua y que todo punto final es relativo.

sobreseimiento² se basaba en que en sesión del 22 de junio de 2023, ese tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había resuelto la Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas en las que declaró la invalidez total y con efectos absolutos 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023.³

Así, dado que dichas acciones tenían conexidad con la Controversia constitucional 261/2023 —se impugnaba el mismo decreto legislativo—, era evidente que ésta había quedado sin materia en virtud de que la norma impugnada había cesado totalmente sus efectos, por ende lo procedente fue decretar el sobreseimiento. Como se advierte, esta determinación del ministro instructor, por sí misma, no ofrece muchos elementos que puedan comentarse. En todo caso, es preciso destacar —sin adentrarnos a comentar la mencionada acción de inconstitucionalidad al no ser objeto de esta revisión— que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue consistente con su línea jurisprudencial relativa a exigir un proceso legislativo respetuoso del debate democrático, el cual requiere, entre otros elementos, que exista un manejo adecuado de la información para que los diputados estén debidamente informados en cada una de las fases de discusión y votación; pero sobre todo resulta oportuno aprovechar este capítulo para destacar el valioso significado constitucional, *político* e institucional que tuvo

2 Con fundamento en la tesis P/J. 43/2009 de rubro “Acción de inconstitucionalidad. Los ministros de la Suprema Corte De Justicia de La Nación pueden invocar como hechos notorios los expedientes y las ejecutorias dictadas por ellos en el Tribunal Pleno en ese procedimiento”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIX, corresponde al mes de abril de 2009, p. 1102, registro digital 167593.

3 La invalidez surtió sus efectos —apuntaba el ministro instructor en este Acuerdo— a partir de la notificación de los puntos resolutive a las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, lo que había acontecido el 23 de junio de 2023.

la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de invalidar la reforma con pretensiones refundacionales del sistema electoral mexicano.

Debido a la manera del INE de operar logísticamente y a la necesidad indisoluble de que éste cuente con una estructura orgánica íntegra, como la tenía antes de tal decreto —y que pudo mantener gracias al incidente de suspensión decretado el 24 de marzo de 2023 en la controversia constitucional que nos ocupa—, una reforma que hubiera prosperado en los términos del decreto invalidado habría significado —precisamente— la inviabilidad operativa de las elecciones en el proceso electoral concurrente 2023-2024. Dicha tesis no se exagera.

En principio, debe tenerse presente, como se puede advertir en la exposición de motivos, que no hubo, por parte de la mayoría legislativa, un diagnóstico acerca del impacto de una modificación orgánica y sobre la fuerza laboral del INE, propuestas de cambio que no modificaban el modelo electoral —la forma de desarrollar los procedimientos—, de tal modo que pudieran llevarse a cabo con menor personal. Es decir, con la reforma electoral se pretendía que *menos personas, menos experimentadas, y en menos tiempo, organizaran el mismo tipo de elecciones*.

En segundo lugar, en toda modificación sustancial al modelo electoral, como lo era el decreto mencionado, por parte del Constituyente Permanente, era necesario tener claro que las elecciones en México se realizan en un *territorio* nacional muy amplio: 1,960,189 km²;⁴ que la lista nominal tenía una *población* de 95,258,668 mexicanos registrados, con corte al 14 de abril de 2023, fecha en que se estudiaba la constitucionalidad del decreto impugnado;⁵ que en 2021 para la elección concurrente se instalaron *poco más de 160,000 casillas*, lo cual era la referencia más cercana en cuanto a de la dimensión de una elección en todo el país; y que si

4 Disponible en <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>

5 Total de las y los ciudadanos registrados en Territorio Nacional y Extranjero, disponible en <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

bien las elecciones se llevan a cabo en 300 distritos federales, relativamente homogéneos en porcentaje poblacional, tales distritos representan una enorme *diversidad y complejidad* derivadas de la pluralidad sociocultural de nuestro país, su orografía, sus climas, sus condiciones de inseguridad, su infraestructura, entre otros factores. Adicionalmente, se debe tener presente que el INE posee un número considerable de *atribuciones*, muchas de éstas de alta especialización.

Todo lo anterior significa que la reforma del llamado Plan B, en términos operativos —por dolo y no por desconocimiento—, no era congruente con las dimensiones necesariamente presentes de tiempo, modo y espacio en que se llevan a cabo las elecciones en México, de tal manera que el desmantelamiento —prácticamente por iniciar el proceso electoral concurrente— de la estructura humana profesionalizada, es decir, del patrimonio de todas y todos los mexicanos que representa el Servicio Profesional Electoral Nacional, irremediablemente se hubiera traducido en el naufragio operativo y logístico de dichas elecciones.

El decreto en mención, concerniente a modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la parte orgánica del INE, contenía elementos que hacían inviable la organización de las elecciones por ese Instituto debido a la conjunción de, por los menos, las tres razones siguientes: a) la fusión de direcciones ejecutivas y unidades técnicas a nivel central (artículos del 52 al 60 Bis); b) la disminución de vocales a niveles local y distrital (artículos del 61 al 100); y c) la reducción del tiempo de duración del proceso electoral (artículo 40, numeral 2).

Al respecto, el INE —para efectos de los procesos electorales— debe ser imaginado como un reloj de arena. Cuando la parte superior se ha llenado es porque los órganos centrales de la institución están a su máxima capacidad con la planeación y aprobación de los acuerdos relativos al proceso electoral. Las juntas locales (delegaciones) funcionan como ese reducido espacio que conecta a la parte superior con la inferior en el imaginario reloj de arena y transmiten (evidentemente con supervisión), en algún sentido, lo producido por la mencionada parte superior. Una vez que

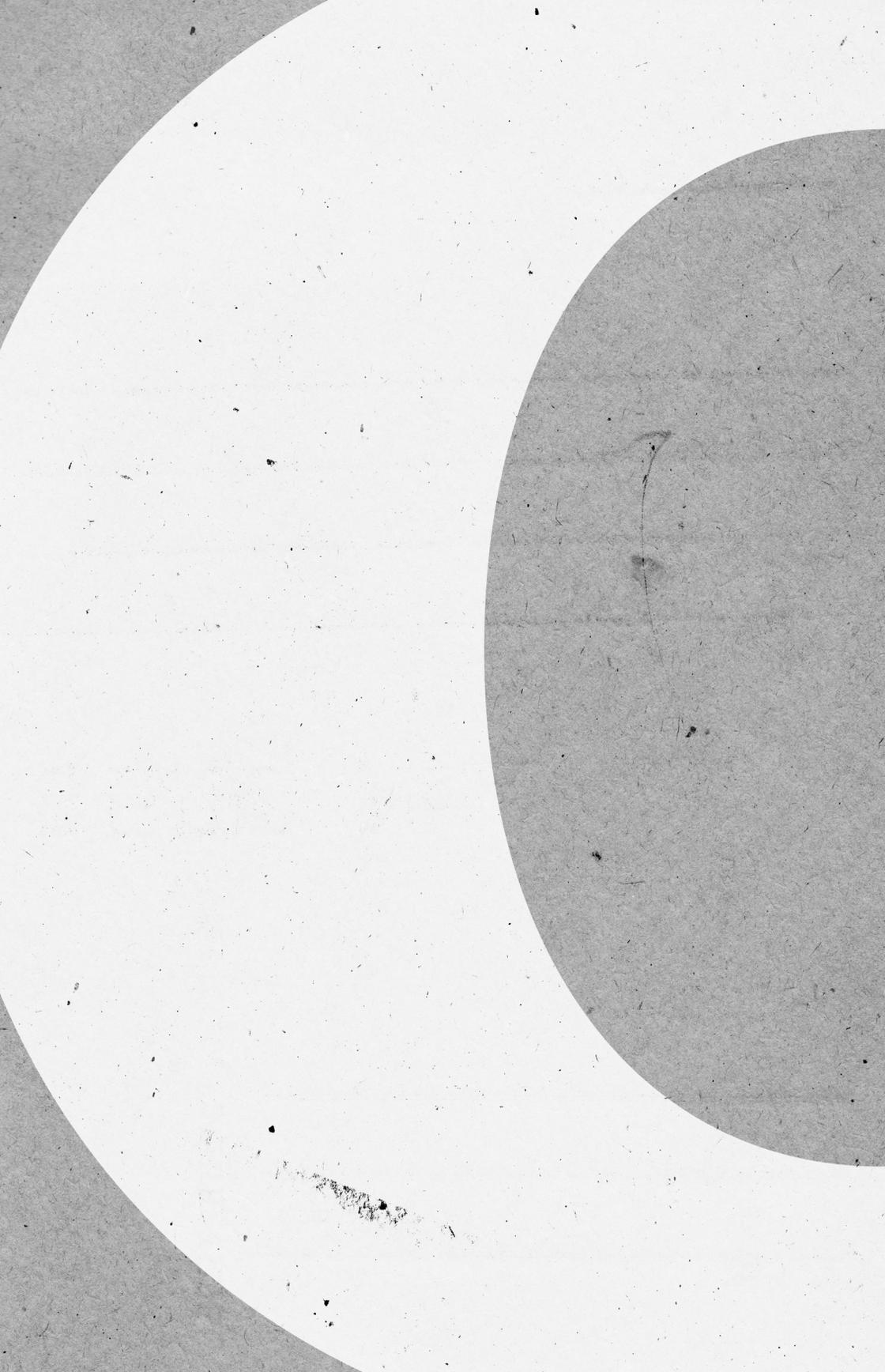
se desatan las logísticas de campo como la capacitación y la distribución de documentos y materiales electorales, en la parte inferior se intensifica la actividad que realiza el personal del Instituto desde las juntas distritales, incluso desde oficinas temporales que se instalan en lugares apartados del país.

Entonces, si se observa detenidamente el decreto invalidado planteaba que los órganos centrales se fusionaran, sin ningún análisis sobre los nuevos tramos de control, lo cual seguramente hubiera provocado estrés institucional,⁶ y no obstante que el trabajo a nivel distrital se intensifica durante el proceso electoral, en el decreto invalidado se suprimían vocalías, es decir, funcionariado del Servicio Profesional Electoral Nacional y, aunque se sostenía que se podría contratar personal temporal, la realidad es que se habría perdido la experiencia en las distintas actividades técnicas de la organización de las elecciones y dejado de contar con el

6 A manera de ejemplo se menciona el caso de los artículos 56 y 58 en los cuales se hacía la compactación de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) y la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) así como la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (UTVOPL). La ejecución, seguimiento o gestión de las diversas actividades de organización son muy distintas y de igual importancia que aquéllas de capacitación, esto es, se trata de logísticas diferentes que, si bien corren en paralelo, requieren la máxima atención por parte de áreas y responsables distintos. A grandes rasgos, mientras la DEOE planea, ejecuta y posteriormente evalúa logísticas de producción y distribución de documentos y materiales electorales para utilizarse en las casillas (evidentemente el INE recicla en promedio 80% de varios de estos últimos), vigila el correcto desahogo de los avances en las sesiones de los órganos desconcentrados, acondiciona bodegas electorales, y ejecuta logísticas de entrega y recolección de paquetes electorales, entre otras, por su parte la DECEyEC realiza la gran logística de visitar, sensibilizar y capacitar a la ciudadanía sorteada para integrar las mesas directivas de casilla y, a su vez, efectúa logísticas de distribución de sus propios materiales para la capacitación. Esto significa que los tramos de control son diversos y delicados de modo que una sola dirección ejecutiva para esa variedad y complejidad de logísticas -como pretendía el Decreto invalidado- hubiera sido inadecuado desde el punto de vista de la garantía del éxito de las actividades. Adicionalmente, la UTVOPL para los procesos electorales locales presta mucha ayuda en el seguimiento de los avances de los programas y calendarios de dichos procesos, pues ciertamente los Organismos Públicos Locales electorales, aunque han mejorado a partir de la reforma electoral de 2014, requieren un permanente acompañamiento por parte del INE. En ese orden de ideas, la compactación de esas tres áreas hubiera traducido inexorablemente en una merma de la capacidad de planeación, seguimiento y evaluación de distintas actividades institucionales.

personal que tiene la templanza para hacer frente a complejidades que se presentan en campo en los procesos electorales de índole política, sociocultural, de inseguridad, entre otras. Continuando con el símil, a la compactación en la parte superior del reloj de arena y la pérdida de una superficie considerable de su parte inferior se contemplaba menor tiempo para llevar a cabo las actividades institucionales. Un reloj más pequeño, con la misma arena, no hubiera sido funcional. Dado lo anterior, reitero que de haber prosperado el Plan B, por estar destinado a una modificación orgánica refundacional del INE, se hubiera traducido en hacer inviable la organización de las elecciones. Es posible afirmar que con el Plan B se vulneraba la razón de ser del INE y, con ello, su autonomía, pues, como se reconoció en la Controversia constitucional 209/2021, la justificación constitucional del diseño de órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano “se basa en la legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política”.

En suma, de contenidos del decreto mencionado se desprendía una sobrecarga a nivel central mientras que, a nivel distrital —donde más trabajo operativo hay en los procesos electorales— el personal calificado se reducía a tal grado que se hubiera hecho inviable la realización de las elecciones. La supresión de las juntas distritales ejecutivas equivalía a la eliminación de la actual capacidad operativa del INE y de su presencia en el nivel más relevante para las elecciones, es decir, donde se distribuyen y recolectan los paquetes electorales, se recibe y computa la votación, así como se formaliza, mediante la entrega de la constancia de mayoría y validez, el triunfo electoral. La conjunción de tales factores —fusión en órganos centrales, supresión de vocalías en órganos desconcentrados y menor tiempo para hacer las elecciones—, sin duda, representaba la demolición misma del sistema electoral como hoy lo hemos logrado y una vulneración a la autonomía del Instituto Nacional Electoral y a la división de poderes.



CONCLUSIONES GENERALES

José Roberto Ruiz Saldaña

Pablo Alfonso Cervantes González

1. Las controversias constitucionales han adquirido una mayor relevancia en los tiempos recientes de la vida institucional de la autoridad administrativa nacional, en materia electoral. Uno de los temas recientes —y que es recurrente— ha sido el presupuestal, es decir, la defensa de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral desde la vertiente de contar con el presupuesto suficiente para ejercerlas.
2. Aunque el medio de control de la constitucionalidad que se ha revisado ha sido diseñado fundamentalmente para la defensa de las atribuciones y competencias de los entes legitimados para promoverlo, en el caso tanto del Instituto Federal Electoral como del Instituto Nacional Electoral se observa que, en esas controversias, subyacen problemáticas sobre los derechos de las mexicanas y los mexicanos. El despliegue de las funciones del Instituto es indisoluble del ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

3. La revisión de asuntos en los que el IFE/INE ha participado en controversias constitucionales permite advertir la existencia de una doctrina más amplia del alto tribunal sobre el estatus y función de los órganos constitucionalmente autónomos —dentro del conjunto de órganos del Estado mexicano— y la deferencia técnica que ha de guardarse a tales órganos por parte del Poder Legislativo al aprobarles sus presupuestos.
4. Las controversias constitucionales revisadas transparentan los argumentos del Instituto, de los entes con los que éste tuvo diferencias jurídicas y los razonamientos del alto tribunal para decidir la cuestión controvertida. Una cultura jurídica, dentro de una sociedad democrática, exige el hábito de la revisión de sentencias. El funcionariado electoral, particularmente, no puede ser ajeno a ese llamado.
5. Las y los operadores jurídicos en materia electoral tienen una invitación permanente a mirar hacia la cúspide del sistema normativo, a relacionar su quehacer cotidiano con los valores y principios constitucionales, a contextualizar la aplicación de la norma legal o reglamentaria con un entramado constitucional y convencional; todo ello, para hacer converger la democracia procedimental con la democracia sustancial.
6. En su calidad de crítica constructiva, la presente revisión de asuntos también permite sostener que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como área de oportunidad que las controversias constitucionales —por lo menos aquellas inherentes al INE— sean resueltas en menos tiempo. La vida institucional del Instituto es intensa, determinada por un calendario electoral —y ahora de mecanismos de participación ciudadana— constante. La justicia constitucional debe ser más sensible a las necesidades de los justiciables en cuanto al tiempo de

resolución. En ese sentido, sería benéfica una reforma legal que estableciera el plazo en que las controversias constitucionales deban ser resueltas.

- 7.** Las sentencias constitucionales no sólo resuelven una controversia jurídica, sino que son el reflejo de una realidad política, social, económica e incluso cultural. Este libro ha pretendido recoger, en algún sentido, un fragmento de la historia de una institución relevante del Estado mexicano. Corresponde a cada lector hacer un balance, aunque sea aproximado, acerca de lo que significa esta revisión de asuntos en la vida pública mexicana.

- 8.** La mayor normalidad democrática que ha tenido México en los años recientes ha complejizado y dinamizado la relación entre las instituciones y los actores políticos. La judicialización de las diferencias no debe verse como una anomalía de la democracia mexicana, sino como la presencia de una democracia constitucional. La difícil y, a veces lenta, consolidación de la democracia no debe impacientar ni debilitar el espíritu democrático. Corresponde a todos los demócratas cuidar que continúen existiendo estos medios de control e instancias constitucionales para dar cauce a tales diferencias, al tiempo que se persevera en dicha consolidación.



SOBRE LAS Y LOS AUTORES

Elizabeth Piedras Martínez

Maestra en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Escuela Libre de Derecho de Puebla y profesora de la licenciatura en Derecho Electoral en la Escuela Superior de Derecho de Tlaxcala y en la Facultad Libre de Derecho del Estado de Tlaxcala.

José Roberto Ruiz Saldaña

Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid; maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe; cuenta con la especialidad en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral y con la especialidad en Amparo y Procesal Constitucional por la Universidad Iberoamericana Puebla. Tiene las licenciaturas en Derecho y en Filosofía por la Universidad Veracruzana, así como en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Del 4 de abril de 2014 al 3 de abril de 2023 fungió como Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Maty Lezama Martínez

Maestra en Derecho Procesal por el Centro Mexicano de Estudios de Posgrado y licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana. Ha fungido como Consejera Presidenta de Consejo Municipal y como Consejera de Consejo Local del Instituto Nacional Electoral. Desde el 17 de abril de 2021 se desempeña como Consejera Electoral del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.

Salvador Oliveros Ruiz

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, con estudios de maestría en Materia Electoral en la Escuela Judicial Electoral del TEPJF. Diplomado en violencia política contra las mujeres por razón de género por la UNAM. Ha fungido como Director de Substanciación de Responsabilidades Administrativas del Órgano Interno de Control; Asesor del Consejo General Electoral; Líder de Proyecto de Depuración y de Dictaminación de Solicitudes, entre otros, todas responsabilidades en el otrora IFE-INE. Actualmente es Consultor en Materia Electoral y Coordinador Técnico en el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Josué Cervantes Martínez

Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Actualmente es Vocal Ejecutivo en la Junta Local Ejecutiva del INE en Veracruz, cargo que ha desempeñado también en Sinaloa y en el entonces Distrito Federal.

Arturo González Fernández

Maestro en Derecho Electoral, con estudios de posgrado en Justicia Electoral y Derecho Laboral. En el IFE y el INE se ha desempeñado como asesor de Consejero General, y ha ocupado diversos cargos en la Dirección Jurídica, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, en juntas locales y distritales. Actualmente es Líder de Proyecto B en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Raúl Becerra Bravo

Maestro en Derecho y especialista en Derecho Electoral por la Facultad de Derecho de la UNAM, además cuenta con la especialidad en Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se ha desempeñado como asesor de Consejero Electoral del INE, Subdirector de Quejas tanto en la Dirección Jurídica del IFE como en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y como Vocal Secretario Distrital del IFE. Actualmente, se desempeña como Vocal Secretario de Junta Local Ejecutiva del INE.

María de Lourdes Fernández Martínez

Maestra en Administración Pública y licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac de Xalapa. Cuenta además con la maestría en Derecho Electoral por la Universidad de Xalapa. Desde el 23 de enero de 2020 se desempeña como Consejera Electoral del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

Pablo Alfonso Cervantes González

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato, con estudios de maestría en Ciencias Jurídico-Penales en la misma universidad. Ha sido asesor del Procurador General de Justicia de Guanajuato, asesor de la Directora Jurídica del IFE y asesor del Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE y de Consejero Electoral del INE.

Claudia Díaz Tablada

Doctora y maestra por el Centro Mexicano de Estudios de Posgrado y licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana. Ocupó, entre otros cargos, el de Secretaria de Estudio y Cuenta en las Salas Regionales Toluca y Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde el 10 de diciembre de 2018 funge como Magistrada del Tribunal Electoral de Veracruz.

**EL IFE Y EL INE
EN CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES**

Una revisión de asuntos

La edición estuvo al cuidado de la Dirección
Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación
Cívica del Instituto Nacional Electoral.

