

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 8 DE MAYO DE 2023.

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

29/2023

Y SUS  
ACUMULADAS

30/2023,

31/2023,

37/2023,

38/2023,

43/2023

Y

47/2023

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DIVERSOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y EL PARTIDO POLÍTICO DEL ESTADO DE JALISCO "HAGAMOS", DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)

3 A 91  
RESUELTAS

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES  
8 DE MAYO DE 2023.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:**

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES  
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
LORETTA ORTIZ AHLF  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Buenos días, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor secretario, dé cuenta, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la

sesión pública número 46 ordinaria, celebrada el jueves cuatro de mayo del año en curso.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, consulto si se puede aprobar en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, por favor, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 Y 47/2023, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DIVERSOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y EL PARTIDO POLÍTICO DEL ESTADO DE JALISCO “HAGAMOS”, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SUS ACUMULADAS.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES**

**ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

Asimismo, me permito informar que, mediante promoción presentada el jueves cuatro de mayo en el buzón judicial de este Alto Tribunal a las veintiún horas con treinta y cinco minutos, la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal interpuso incidente de recusación por impedimento del señor Ministro instructor Alberto Pérez Dayán para conocer de la acción de inconstitucionalidad con la que se acaba de dar cuenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Tiene la palabra el Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Habiéndome impuesto el contenido del documento con el que se ha dado cuenta, expreso a ustedes dos cuestiones muy puntuales. La primera de ellas es que es criterio general de este Alto Tribunal que, en materia de impedimentos, se ha considerado que no procede tratándose de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por tratarse, efectivamente, de medios de control abstractos, salvo casos verdaderamente excepcionales, reales y comprobables, lo que ahora no sucede; no obstante lo anterior y a pesar de su notoria improcedencia, en función de su contenido estimo no caer en ningún supuesto legal

excepcional de impedimento que me llevara a excusas; esto, básicamente, (como se argumenta) por falta de imparcialidad en el conocimiento del asunto. Como Ministro instructor de estas acciones de inconstitucionalidad, presenté a este Alto Tribunal el proyecto de resolución que tienen a la vista para su discusión y resolución con base a mi propio criterio argumentativo.

Por lo demás, tampoco la presentación de quejas administrativas en contra de un funcionario judicial son causas para declararlos fundados. Esto se confirma con la abundante, conocida y copiosa jurisprudencia que contiene los criterios, en general, del Poder Judicial de la Federación, de manera que, aun cuando considero improcedente esta solicitud, más allá de su contenido no estimo caer en supuesto legal alguno de impedimento por falta de imparcialidad. Es todo, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Pérez Dayán. Está a su consideración lo expuesto por el Ministro en cuanto a si se actualiza o no el impedimento hecho valer por la Consejera Jurídica. Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** No existe impedimento.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** No hay impedimento alguno.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** No hay causa de impedimento.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** No hay causa de impedimento alguno.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** No está en causa de impedimento.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** No existe impedimento.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En el mismo sentido.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** No existe impedimento.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** No existe impedimento.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** En los mismos términos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por unanimidad de votos, se determina que el señor Ministro Pérez Dayán no está incurso en ninguna causa de impedimento para conocer de este asunto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Señoras Ministras, señores Ministros, someto a su consideración los apartados de competencia y oportunidad. ¿Alguien quiere hacer alguna observación al respecto? Si no es así, consulto si en votación económica se aprueba **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Ministro ponente, ¿podría presentar por favor el apartado III, que analiza lo relativo a la legitimación de los accionantes?

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con todo gusto, señora Ministra Presidenta. En relación con la legitimación de los partidos políticos, en el proyecto se precisa que solo lo están para

argumentar violaciones al procedimiento legislativo, por parte del Congreso de la Unión, en la emisión de leyes en materia electoral, así como los supuestos normativos de ese contenido, lo cual, en el caso, se surte, pues dos de ellos (Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano) hacen valer violaciones al procedimiento legislativo y, a su vez, violaciones a los supuestos normativos del contenido del decreto. Todo esto, en virtud de que los artículos 4, fracción VIII Bis, 9, fracción I, incisos a) y f), 14 y 21 de la Ley General de Comunicación Social fueron impugnados, precisamente, como encuadradas en la hipótesis que afectan la materia electoral; razón por la cual se les considera legitimados para la presentación de esta acción de inconstitucionalidad. Ese es su contenido, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien quiere hacer alguna observación al respecto? Consulto. Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí. Yo únicamente, estando de acuerdo, sugiero se precise que lo anterior no contraría la tesis 1a. XVI/2018 de la Primera Sala, que al rubro señala: “REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL”, toda vez que dicho criterio se refiere a la interpretación del párrafo de la norma constitucional citada y no a la ley que lo reglamenta, además de que se formuló respecto al texto original de la Ley General de Comunicación Social y, en el caso, lo que se reclama es un decreto de reformas, en el cual algunas de sus disposiciones se refieren a la materia electoral. Con esa observación, estaría de acuerdo. Gracias, Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con todo gusto, señora Ministra. Si este Alto Tribunal no lo considera inconveniente, lo acepto y lo coloco en el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Nada más un comentario breve. Hay normas (y así se había establecido en precedentes como la acción de inconstitucionalidad 116/2019) en las que se les puede, desde distintos puntos de vista, se pueden considerar impugnables, por ejemplo, en estos casos se impugnaba una norma que podía ser impugnada desde el punto de vista de derechos humanos, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o también, desde el punto de vista electoral, porque también incidía en un procedimiento electoral, de tal manera que hay posibilidades de que una misma norma, aunque pareciera referirse solo a un tema, puedan ser bifrontes o de doble o triple impugnación posible. Gracias, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, Ministra Presidenta. Yo solamente me aparto del párrafo 53. Estoy a favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Si no hay alguna otra observación, con la modificación aceptada por el Ministro ponente

y la reserva del Ministro González Alcántara consulto si este apartado se aprueba en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Pasaríamos ahora al apartado IV: causas de improcedencia y sobreseimiento. Ministro ponente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con todo gusto, señora Ministra Presidenta. El apartado IV de la consulta se refiere a la causal de improcedencia que hizo valer el Titular del Ejecutivo Federal, quien considera que debe sobreseerse en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el 62, último párrafo, de la ley reglamentaria, debido a que carecen de legitimación activa para cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado.

Esto se desestima porque, precisamente, ese aspecto de la litis constitucional ya fue abordado en el apartado de legitimación y se concluyó que las acciones de inconstitucionalidad respectivas se promovieron en contra del procedimiento legislativo y de disposiciones legales de contenido electoral. Es lo que se contesta en la causal de improcedencia, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien quiere hacer alguna observación al respecto? Si no hay observaciones, se consulta: ¿se aprueba en votación económica? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**QUEDA APROBADO ESTE APARTADO EN ESOS TÉRMINOS.**

Empezaremos con el estudio de fondo. De acuerdo con la identificación que realiza el proyecto, la respuesta a los conceptos de invalidez abarcaría varios temas, en su caso, los analizaremos uno por uno. El tema 1, que se denomina “Parlamento abierto”, ¿lo podría exponer, señor Ministro, por favor?

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con todo gusto, señora Ministra Presidenta. Señoras Ministras, señores Ministros, doy cuenta a ustedes con el análisis de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, así como diversos Diputados y Senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión 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 de 27 de diciembre de 2022.

Como lo han podido observar, los temas se refieren, principalmente, a una serie de violaciones con poder invalidatorio, cometidas en el procedimiento legislativo que antecedió al decreto combatido. Paso, entonces, a presentar, en términos generales y por su orden, el contenido del proyecto que someto a consideración de este Tribunal Pleno.

Tema 1, al que se denomina “Parlamento abierto”. En primer término, se examina el concepto de invalidez formulado por los

diputados accionantes, quienes aducen que el decreto impugnado es violatorio de los derechos de libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, protegidos por los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal porque el órgano legislativo emisor no actuó como un parlamento abierto, es decir, ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores proporcionaron espacios para que la ciudadanía participara de forma activa en la discusión de las normas de comunicación social con incidencia en los procesos electorales, no obstante que afectan de los derechos referidos y el ejercicio de participación electoral ciudadana, como eje central del modelo democrático.

La consulta califica como infundado el concepto de invalidez porque la omisión de llevar a cabo un parlamento abierto, por deseable que este resulte, no puede traducirse en una violación al procedimiento legislativo, ya que de las reglas previstas en la Constitución Federal, así como en la normativa que regula la función de las Cámaras del Congreso de la Unión no se desprende obligación alguna de conformar un modelo de parlamento abierto, consistente en espacios de participación directa de la ciudadanía, como parte del procedimiento de creación de una norma. Este es el contenido, señora Ministra, respecto del tema 1 (parlamento abierto), el cual se declara infundado.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Si nadie quiere hacer uso de la palabra, consulto si en votación económica se puede aprobar este apartado (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Corresponde analizar el tema 2, si es tan amable, Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con todo gusto. El tema 2 se denomina “Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas”. Los diputados promoventes sostienen en sus conceptos de invalidez que el decreto impugnado vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, así como el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que no se llevó a cabo una consulta que garantizara los derechos a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

Al respecto, el proyecto propone que el argumento es infundado, para lo cual se citan los distintos precedentes que sobre el tema ha emitido el Tribunal Pleno, y se analiza el contenido de los artículos 1, 2, 3 Bis, 4, fracciones I y VIII Bis, 5, 14, 21 y 44 de la Ley General de Comunicación Social para concluir que, dado su contenido, el Congreso de la Unión no estaba obligado a realizar la consulta que exige la minoría legislativa, en virtud de que las normas cuestionadas no guardan relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población. Esto, evidentemente, sin perjuicio de que, en el análisis específico de los conceptos de invalidez, pueda demostrarse que la falta de consulta sí afecta una disposición en concreto. Este es el contenido del tema 2 y su respuesta, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro ponente. Ministra Ortiz.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. En términos generales, coincido con el proyecto en el sentido de que las normas impugnadas regulan aspectos estructurales, organizacionales y principios rectores en materia de gasto, propaganda gubernamental, tiempos de difusión e infracciones; sin embargo, no comparto que del análisis de las normas se concluya que ninguna guarde relación inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas.

Ahora bien, estimo que el derecho impugnado no debe analizarse como un sistema normativo, sino que las normas deben analizarse de manera individualizada. Así, con relación a los artículos que se analizan en este apartado estimo que no estamos en presencia de normas dirigidas exclusivamente a grupos respecto de los cuales existe obligación de efectuar consulta. El análisis de estas debe realizarse de manera particular y disociada a fin de identificar la naturaleza de cada una.

En ese sentido, contrario a lo que se determina en la propuesta, derivado de un análisis diferenciado considero que, respecto de dos numerales de la Ley General de Comunicación Social sí existe la obligación convencional y constitucional de realizar consulta previa en materia de personas con discapacidad y de pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, en congruencia con el criterio que he sostenido en diversos precedentes, en el sentido de que, siempre que una medida legislativa sea susceptible de incidir de manera directa en la esfera de estos dos grupos, tienen derecho a ser consultados de

conformidad con el artículo 2 constitucional y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este caso, en el artículo 3 Bis, inciso c), se establece que los referidos entes públicos pueden difundir por medio de campañas de comunicación social información respecto a la protección a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad o de sectores de población históricamente desprotegidos. Por otro lado, el artículo 5, inciso k), señala que los entes públicos deben observar el principio rector de interculturalidad con pleno reconocimiento de la Nación como una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. En mi opinión, estas sí tienen una incidencia normativa en los dos grupos en cuestión y, en consecuencia, existe obligación de llevar a cabo las consultas respectivas.

En atención a ello, mi voto es en contra del proyecto y por la invalidez de los artículos 3 Bis, inciso k), y 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social. Por último, quiero precisar que, de declararse la invalidez de dichos artículos, en atención a que fueron adicionados mediante el decreto impugnado, la declaratoria de invalidez deberá postergarse hasta antes de que se verifique el plazo exigido constitucionalmente para emitir reglas en materia electoral, aplicables a los próximos procesos electorales. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Nada más para llevar un control, ¿el 3 Bis es el inciso c) o el inciso k)?

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Es 3 Bis, fracción V, inciso c), y 5, inciso k).

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, Presidenta. Yo estoy parcialmente con el proyecto. Me parece que los artículos que analiza, efectivamente, no tienen una incidencia directa en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos; sin embargo, me parece que el artículo 5, fracción k), que habla de la interculturalidad, sí tiene incidencia directa en estos grupos y, consecuentemente, (desde mi punto de vista) este precepto sí debió haber sido sometido a consulta previa. Gracias, Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministra Presidenta. Mi voto es en contra de este apartado por dos razones. La primera es metodológica y se relaciona con el estándar necesario para determinar si el legislador debió llevar a cabo una consulta previa.

El proyecto, en el párrafo 86, afirma que las comunidades indígenas deben ser consultadas (y cito): “siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y

diferenciada frente al resto de la población”. En mi opinión, los precedentes de este Pleno han rechazado este estándar y han adoptado otro, a saber, que basta que las medidas legislativas sean susceptibles de afectarles directamente. Este otro estándar, que no prejuzga sobre el grado de afectación ni pone mayores calificativos a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es el que se debió haber adoptado en el proyecto (desde mi punto de vista). No desconozco que en algunos párrafos se cita este estándar; pero, en general, la argumentación del proyecto resulta contrario al mismo.

Mi segunda razón de desacuerdo con el proyecto consiste en que no comparto cómo se aplica el estándar a las normas impugnadas. El proyecto concluye que no es exigible una consulta previa porque los preceptos combatidos no guardan relación con los derechos que asisten a las comunidades indígenas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población. En mi opinión, esta conclusión parte de un error, como lo es concebir a la consulta como un mero instrumento formal y reservado para las situaciones obvias en las que, expresamente, hagan mención de las personas o comunidades indígenas y les afecten de manera especial (sea lo que dicho calificativo signifique) según un operador jurídico externo. Contrario a ello, estoy convencido de que el derecho a la consulta previa es uno con un contenido material fuerte, que no solo exige tener en cuenta el texto de las normas, sino su contenido sustantivo. Es la relación afecta de las normas con alguno de los derechos reconocidos en el artículo 2 constitucional lo que hace necesaria la consulta y no simplemente en su texto ni mucho menos el grado especial predominante o grave de la afectación que estas

impliquen. Repito: las consideraciones han sido ampliamente (desde mi punto de vista) superadas por el Pleno de esta Corte.

Ahora bien, visto desde un punto de vista material, el caso cumple con todos los requisitos para detonar el derecho de consulta previa, y es que no solo dos de las normas contenidas en el decreto hacen referencia directa a los pueblos y comunidades indígenas, sino que las normas específicamente reclamadas en este apartado (artículos 1, 2, 3 Bis, 4, fracciones I y VIII Bis, 5, 14, 21 y 44 de la Ley General de Comunicación Social) establecen un modo de comunicación social a cargo de los órganos del Estado y tiene como función reglamentar a detalle las condiciones de desarrollo cotidiano de esa comunicación con los distintos sectores de la población, dentro de los que se incluyen a los pueblos y comunidades indígenas.

En mi opinión, debe recordarse que la ley impugnada es reglamentaria al artículo 134 de la Constitución y que, al contener en ella el diseño de comunicación social, impacta directamente en los derechos de autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas; mismas para quienes el acceso a los medios de comunicación, destacadamente de las radiocomunicaciones, guardan un papel de garantía instrumental para asegurar las relaciones de gobierno entre comunidades, las comunidades entre estas y sus miembros, y en la consolidación de muchos otros derechos, como es la educación y la salud, pues es a través de dichos medios como estos derechos se materializan.

Así ha sido mi votación en diversos precedentes que ha conocido este Pleno, pero destaco la relativa a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, relativa a la Ley de Educación del

Estado de Tlaxcala, donde precisamente me referí a la insuficiencia de una aproximación textualista y al deber de analizar, desde un enfoque más sustantivo, los casos de derecho a la consulta previa.

En el presente caso, (como ya dije) las normas impugnadas establecen las bases de interrelación de los dos contenidos constitucionales: el del artículo 134 y 2, respectivamente. En otras palabras, fijan la posición jurídica de los pueblos y comunidades indígenas frente a la actividad de comunicación social. Por tanto, se trata de un conjunto de preceptos de los cuales depende la relación de los mismo, no solo con los órganos del Estado, sino en sus relaciones intra e intercomunitarias.

Por ello y desde la perspectiva material y funcional, todos los preceptos analizados en este apartado son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y debieron haberse consultado. Repito, lo relevante no es la mera referencia textual a las comunidades indígenas, pues la eventual deficiencia regulatoria o falta de regulación directa hacia los pueblos y comunidades no debería llevarnos a concluir que no son susceptibles de afectarles. Al contrario, lo que debemos cuestionar es si el legislador pasó por alto el hecho de que estos pueblos y comunidades indígenas deben considerarse como una minoría, que debe tener un tratamiento propio en la comunicación oficial, lo que (insisto) me lleva a la conclusión opuesta del proyecto. Por esas razones, mi voto es en contra en este apartado. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy de acuerdo en que es infundado que el decreto impugnado vulnere el derecho de consulta de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. Solamente formularía un voto concurrente respecto al inciso k) del artículo 5 de la ley reclamada, el cual dispone que, en materia de comunicación social, los entes públicos deberán observar como uno de los principios rectores la interculturalidad. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más? Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra. Yo también puedo coincidir básicamente con el apartado que estamos estudiando en relación de que no era necesaria la consulta. Quizá sí en relación con el artículo 5, inciso k); sin embargo, yo quiero hacer una observación de tipo metodológico, señalando que en el siguiente apartado se propone en el proyecto la invalidez total del decreto por vicios en el procedimiento legislativo.

Si esto va a ser así, entonces habría que estudiar prioritariamente esos argumentos de violación al procedimiento. Hay, inclusive, un par de precedentes (menciono, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 150/2017) que sí determinó (se resolvió el veintinueve de agosto de dos mil veintidós por unanimidad de once votos) y se determinó que, cuando se esté invocando la violación al

procedimiento legislativo, debe estudiarse preferentemente antes de estudiar los otros.

Uno de los argumentos que yo señalé (y creo que el Ministro Pardo coincidió) es en el sentido de que, si el procedimiento legislativo fue viciado y ya debe invalidarse, entonces no tiene caso saber si se debió hacer la consulta o no, de tal manera que, independientemente de que (de alguna forma) coincido con el proyecto en ese sentido y por la invalidez del artículo 5, inciso k), creo que debe estudiarse preferentemente el tema de la invalidez por vicios en el procedimiento legislativo. Es cuanto, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En contra en este apartado y anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto y con un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Con el proyecto, a excepción de los artículos 3 Bis, fracción V, inciso c), y 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En términos del voto de la Ministra Loretta Ortiz.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto con un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo estoy con el sentido del proyecto, salvo por lo que se refiere al artículo 5, k).

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, en términos generales, existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta, salvo por lo que se refiere al artículo 3 Bis, fracción V, inciso c), respecto del cual existe voto en contra de la señora Ministra Ortiz Ahlf, y del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; y, por lo que se refiere al artículo 5, inciso k), voto en contra de la señora Ministra Ortiz Ahlf, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Nada más para clarificar mi voto: también se debería de sumar a esas invalideces, pues yo voto por la invalidez de todos los artículos impugnados.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Completa. Sí. Mayoría, nada más, de diez votos a favor de la propuesta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí. En contra del 10, k).  
15, inciso k).

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** 5.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** 5. Perfecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** 5.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** 5.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** 5.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Y 5, inciso k).

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Lo agregamos.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** De la reglamentación.  
Sí.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** ¿Ministra? Para corregir mi  
voto: sería un aclaratorio en vez de un concurrente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces

**SE ALCANZA LA VOTACIÓN PARA VALIDEZ DE ESTOS  
ARTÍCULOS.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: CON RELACIÓN AL TEMA QUE SERÍA...**

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Infundado.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: INFUNDADO EL CONCEPTO DE INVALIDEZ EN ESE SENTIDO SERÍA.**

Seguimos, entonces, con el análisis del tema siguiente. Ministro ponente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra Presidenta. El tema 3 se denomina violación al procedimiento legislativo por su naturaleza y atendiendo al impacto que pueden tener respecto del decreto reclamado. El tema 3, que corre de las hojas 41 a 185, atiende a los conceptos de invalidez que denuncian violaciones al procedimiento legislativo. Para esto, se detalla la amplia doctrina jurisprudencial que sobre el particular ha fijado esta Suprema Corte: más de treinta precedentes, incluidas (desde luego) las acciones de inconstitucionalidad 61/2019 bajo la ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada, resuelta el veintinueve de agosto de dos mil veintidós por unanimidad de once votos, en las cuales se examinaron procesos legislativos muy similares y cuyos vicios provocaron que este Pleno declarara la invalidez de los decretos combatidos.

Dicha doctrina se resume en los siguientes postulados: primero, que todo proceso legislativo que culmina con la creación de una norma debe cumplir diversos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, representatividad y de democracia deliberativa, principalmente, a través del respeto a las

reglas de votación, a la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones mismas, incluyendo preponderantemente el conocimiento de las iniciativas a discutir, de modo que se asegure la participación informada y libre de los legisladores y la intervención de las minorías en la creación de las normas; dos, que la urgencia para la dispensa de trámites legislativos, por sus efectos e impacto, siempre debe obedecer a una causa real y debidamente razonada, de ahí la necesidad de analizar su motivación; ello supone la existencia de hechos ciertos y comprobables que la justifiquen en una relación medio-fin, o sea, que con esta modalidad excepcional y extrema se ponga remedio inmediato a un estado de necesidad grave que enfrenta la sociedad; y tres, asegurar la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo durante el proceso de creación normativa en condiciones de libertad de igualdad, todo en un contexto de deliberación incluyente, pública y transparente.

Acto seguido, (como ustedes lo podrán advertir) el proyecto describe el marco normativo que rige el procedimiento legislativo federal, citando y desarrollando aquellas disposiciones que los accionantes estiman transgredidas. Finalmente, en un esquema que relata y precisa con exactitud cada hora y cada acto, se explica el desarrollo sucinto y puntual del procedimiento legislativo combatido. Con base en esos antecedentes, el proyecto que someto a su alta consideración confirma la transgresión a las normas que justifican un proceso de democracia deliberativa e informada y concluye que los ordenamientos combatidos son producto de un procedimiento legislativo que no respetó lo dispuesto en diversos artículos de la Constitución Federal ni de los reglamentos de la Cámara de Diputados ni de la Cámara de

Senadores, trascendiendo de manera fundamental a la calidad democrática del debate parlamentario, lo que se desarrolla en tres rubros.

Primero: violación a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal porque el decreto combatido se aprobó sin observar las reglas del procedimiento legislativo, ya que la iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, no es la misma que se presentó inicialmente para discusión en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós.

Segundo, porque la iniciativa no pasó por un procedimiento legislativo ordinario, pues, para su aprobación, se recurrió al trámite de urgente u obvia resolución; sin embargo, ni en el momento de su presentación ni de la lectura de la exposición de motivos se advierten las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados ni las condiciones que, en relación con este, ha establecido la Suprema Corte; tampoco se despende de autos, motivo alguno para que así lo fuera.

Y tercero, el decreto impugnado no es el resultado del debate que debe existir en todo órgano legislativo, es decir, la tramitación injustificada como de urgente u obvia resolución en la Cámara de Diputados y las irregularidades cometidas en ella y en las comisiones de la Cámara de Senadores impidió su conocimiento pleno y la deliberación democrática real, cualitativa y de fondo del

asunto en particular. Sobre esa base, el proyecto desarrolla los razonamientos que explican su conclusión, los que se pueden resumir en los siguientes términos: a) en la sesión vespertina de la Cámara de Diputados de seis de diciembre de dos mil veintidós, el grupo parlamentario de MORENA hizo suyo la iniciativa del Ejecutivo Federal presentada minutos antes, relativa a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas con un mínimo ajuste para darle, así, un trámite de urgente u obvia resolución a pesar de que el Presidente de la República ya no podía presentar iniciativas con carácter preferente ni solicitó o demostró la necesidad de que fueran tramitadas de esa forma; b) la iniciativa que hizo suyo el grupo parlamentario de MORENA, por ser esencialmente la misma, también debió remitirse a comisiones, en virtud de que el artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que tanto las iniciativas a nombre de un grupo parlamentario como las del Titular del Poder Ejecutivo, Senadores y Legislaturas de los Estados pasarán a comisiones; empero solo se enviaron estas (las presentadas por el Presidente de la República), no obstante ser prácticamente idénticas las dos; c) a la iniciativa del grupo parlamentario de MORENA se le calificó mayoritariamente como urgente y, por tanto, se le dispensaron los trámites legislativos correspondientes sin considerar que ni en la exposición de motivos ni en la presentación respectiva frente a la asamblea se anunciaron las razones para actualizar el supuesto del mencionado artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, esto es, no existe ni se advierten hechos que justifiquen el trámite concedido y tampoco fueron ofrecidos a los legisladores presentes; d) los legisladores no conocieron el contenido de la iniciativa en

cuestión, ello porque el orden del día de la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós no se publicó en la Gaceta Parlamentaria, a más tardar, a las veintidós horas del día anterior, es decir, el cinco de diciembre de dos mil veintidós, y la iniciativa en estudio se hizo de su conocimiento durante el desarrollo de la propia sesión, es decir, primero, a las veintidós horas con doce minutos y, una vez más, ya modificada, a las veintitrés horas con tres minutos del seis de diciembre, lo que hizo que se publicara en ese momento; esto provocó que no tuvieran certeza (como lo argumentan) de cuál de ellas se trataba ni (por supuesto) tiempo para estudiarla, conocerla y discutirla; por tanto, el proyecto estima que no existieron las condiciones necesarias para sostener un debate real, informado y con conocimiento del mismo, lo que incide de manera negativa en el sistema de representación democrático; y e) en el procedimiento seguido ante la Cámara de Senadores existió inobservancia al reglamento que le rige, ya que el doce de diciembre de dos mil veintidós las Comisiones de Gobernación y la de Estudios Legislativos Segunda debieron sesionar en forma conjunta, haciéndolo de manera individual y sin el quórum necesario para estos casos, aprobando la minuta y su dictamen sin observar lo dispuesto en el artículo 147 de aquel ordenamiento.

En mi concepto (y así lo explica el propio proyecto), un trámite de urgencia se caracteriza por su expeditéz, por tener procedimientos abreviados y conceder dispensas a la lectura de diversos documentos; sin embargo, ello no lleva a aceptar también el desconocimiento y falta de información de la materia de aquello cuyo trámite se dispensa; no es un permiso para aprobar leyes a tientas. Por ello, me queda absolutamente claro que dispensar el trámite de una iniciativa de ley, por importante o urgente que ello

sea, no supone que se deban aprobar normas sin dar a conocer su contenido a los legisladores, aun siendo lo generoso que se quiera ser en la interpretación y significado de esa frase.

En conclusión, al no quedar debidamente motivada y justificada tal urgencia, se impidió: a) que, presentada la iniciativa por los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Verde Ecologista ante la mesa directiva, su presidente, atendiendo al tema, informara al pleno de su envío a la comisión o comisiones correspondientes y explicar para qué efectos se turnaba; b) impidió que la secretaría hiciera constar por escrito el trámite, cumpliendo lo anterior dentro de las setenta y dos horas siguientes; c) que el turno a comisiones se ordenara para efectos de la elaboración del dictamen respectivo; d) se impidió que ese documento o dictamen, fundamental en el procedimiento legislativo, al ser un acto colegiado, razonado y explicativo a través del cual una o más comisiones del Congreso presentan una opinión técnica calificada para aprobar, entre otros, iniciativas de ley, se elaborara; e) impidió que el dictamen fuera discutido y aprobado por mayoría absoluta y, una vez emitido, la comisión o comisiones lo enviaran de inmediato a la mesa directiva para los efectos de su programación en sesión del pleno; f) que, hecho lo anterior, el dictamen se publicara en la gaceta parlamentaria a más tardar a las veintidós horas del día anterior a la sesión en que habría de discutirse; además, la junta directiva de cada comisión tendría que circularlo a los diputados en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la misma; y g) finalmente que, publicado el dictamen, tuvo que ser objeto de una declaratoria de publicidad para su posterior aprobación en lo general y en lo particular con pleno conocimiento de quienes integran la asamblea. Nada de eso sucedió.

En consecuencia, señoras y señores Ministros, al no surtirse las condiciones mínimas exigidas por la Carta Fundamental y los reglamentos aplicables de cada cámara, privando a diversos representantes populares y, con ello, a quienes también representan de participar de manera informada, igualitaria y libre en la deliberación democrática, se acredita (a mi juicio) la existencia de las violaciones denunciadas y, desde luego, su poder invalidante frente a la inobservancia de los principios constitucionales que le rigen y, por lo mismo, se estiman fundados los conceptos de defensa que me llevan a proponer a ustedes la invalidez total del decreto combatido. Esta es la presentación del tema, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro ponente. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Ministra Presidenta. Si bien el Ministro ponente ha realizado una reseña muy prolija del proceso legislativo, para mí es importante referirme a estos de forma muy sucinta.

En diciembre de 2022 el titular del Poder Ejecutivo presentó en la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma. La primera recaía en la Ley General de Comunicación Social y en la de Responsabilidades Administrativas. La segunda iniciativa propuso reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la de Partidos Políticos y demás normativa electoral.

Ambas iniciativas fueron turnadas a comisiones en la Cámara de Diputados a las diez de la noche del 6 de diciembre de 2022, cuando el Presidente de la Mesa Directiva dio cuenta de ellas. Una hora más tarde, a las 11 de la noche, y luego de un receso, una diputada anunció que su grupo parlamentario, Morena, presentaría dos iniciativas, haciendo suyas las que había enviado el Presidente de la República (las del Presidente, de todos modos, ya se había mandado a comisiones y entiendo que ahí siguen). La diputada solicitó “trato de urgencia” para las iniciativas de Morena, de forma que se le dispensaron trámites y no pasaron a comisiones, sino a discusión y votación directa tres horas después, y de ahí, al Senado.

El proyecto que se nos presenta no analiza las normas porque primero calibra las violaciones al proceso legislativo, que es de estudio preferente. Si el proceso se califica como viciado, no puede estudiarse en su producto.

El proyecto, entonces, repasa las violaciones de ese proceso y propone invalidarlo a partir de varias premisas. Una la hace descansar en el hecho de que el Presidente, cito en comillas, “ya no podía presentar iniciativas con carácter preferente”, y que a pesar de ello, Morena, con un mínimo ajuste, las hizo suyas y solicitó su trámite urgente” (párrafo 219).

Aquí me parece (muy respetuosamente), que el proyecto cae en una confusión. El Presidente mandó dos iniciativas, es correcto, pero no lo hizo solicitando ese “trámite preferente”, sino el ordinario conforme al artículo 71, fracción I.

El artículo 71 se refiere a quién tiene derecho de iniciar leyes, y en cuatro fracciones señala que el Presidente, a los diputados y senadores, a las legislaturas de los Estados, y a la ciudadanía. Al artículo se le hizo un añadido en 2012, que dice: “el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones, el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente”.

Ni el 6 de diciembre fue el día de apertura de sesiones ni en las iniciativas se solicitó el “trámite preferente”. El “trámite urgente” que recibió la iniciativa de Morena no tiene que ver con el artículo 71 constitucional, sino con el 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, no comparto la violación al artículo 71 que propone el proyecto, porque tal violación no existe.

Sin embargo, coincido con el sentido del proyecto cuando propone que se violó el artículo 72 constitucional, en tanto que no se discutió la iniciativa. Discutir algo implica estar en posibilidades de hacerlo, es decir, tener conocimiento de lo que se ha de discutir. Difícilmente puede concluirse que en la Cámara de Diputados se conocían las reformas que se votaron esa noche bajo una urgencia que no se demostró. Tan no fue clara la urgencia, que las iniciativas del Presidente, iguales a las votadas, pasaron a estudiarse en comisiones.

A mi parecer, en el caso no se observa la doctrina constitucional que ha ido construyendo la Suprema Corte en precedentes sobre la motivación necesaria para considerar una iniciativa como de trámite urgente.

El trámite urgente es una medida excepcional que limita la capacidad deliberativa del órgano legislativo, por lo que no puede operar como una regla, sino que en todo momento debe ser una excepción para casos donde seguir el trámite legislativo ordinario pudiera generarse una afectación a la sociedad.

Para garantizar que esta medida siga siendo excepcional y no se convierta en regla es necesario sopesar las razones por las que se decide darle a un asunto el “trámite urgente” que permite el artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados. En este caso no se dieron razones ni se acreditaron los extremos que ese artículo requiere para que se proceda directamente a la discusión y aprobación sin pasar por comisiones. De hecho, a mi parecer esta falta debió observarse desde la propia Cámara de Diputados y no veo que haya sido así.

Tampoco se cumplió con el artículo 97 de ese Reglamento, en el sentido de que la iniciativa se publicara en la Gaceta a más tardar a las 22 horas del día anterior a la sesión y que el dictamen se circulara con 24 horas de anticipación. Esta falta provocó que las iniciativas se sometieran a discusión y aprobación sin que se hubiese dado oportunidad a la totalidad de diputados y diputadas de conocer las reformas que se ponían o se sometían a su consideración.

Este hecho anula por completo la capacidad deliberativa del Órgano Parlamentario, pues el trámite como “urgente” de un asunto no puede llegar al extremo de impedir a diputados y senadores de contar con tiempo suficiente para conocer el material que se somete a su aprobación.

También constituye una violación a procedimiento legislativo el hecho de que la Cámara de Senadores haya sesionado por separado las Comisiones Unidas. Esto es contrario al artículo 147 del Reglamento del Senado. La sesión conjunta no es una mera formalidad, sino una regla que enriquece la deliberación parlamentaria con el intercambio de ideas entre legisladores especializados en diferentes temáticas, siendo, precisamente los resultados positivos de ese intercambio, lo que justifica que una iniciativa sea asignada a varias comisiones y que éstas deban analizarla en forma conjunta.

Esta suma de violaciones procedimentales llevan a la nulidad del procedimiento legislativo.

La democracia mexicana ha permitido durante casi tres décadas las alternancias políticas y con ello el equilibrio de la pluralidad nacional, y ha fortalecido el papel de la Corte como árbitro constitucional de disputas políticas y diferendos sociales. La Corte lleva entonces mucho tiempo analizando procedimientos legislativos, y ello crea precedentes cuyo seguimiento brinda seguridad jurídica a la sociedad, que es la destinataria final de las decisiones de la Corte.

Por supuesto, los criterios de este Tribunal siempre van adaptándose a nuevos horizontes y a las necesidades que la democracia y el institucionalismo van planteando. Nunca es lo mismo una generación que otra. En ese sentido, el proyecto acierta al destacar que los criterios para convalidar un procedimiento legislativo se han ido flexibilizando, es decir, se brinda mayor

deferencia a los congresos para dispensar algunos de sus yerros, pero no los que trastorquen la deliberación parlamentaria porque se impactan valores constitucionales.

En mi opinión, estos yerros o faltas que se llegan a presentar tienen que ver con el fortalecimiento de nuestra democracia, que despierta pasiones en sede parlamentaria y entonces a veces se atropellan ciertas formas y requisitos.

Por lo tanto, la doctrina de la Suprema Corte ha buscado equilibrar estos extremos: el de la realidad que nos muestra procesos legislativos que muchas veces no son immaculados, y el del objetivo final, que es la creación de leyes con deliberación parlamentaria. Por eso la Corte ha considerado que algunas violaciones a los procedimientos legislativos no son relevantes si no trastocan el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad.

En este caso, un grupo parlamentario presentó válidamente una iniciativa, tenemos entonces que ese grupo parlamentario la conoce bien. Pero, al dispensarse todos los trámites, el resto de las fuerzas políticas de la Cámara la desconocían, así que el equilibrio al que me refiero, al que se refiere la doctrina de la Corte de que todos estos grupos parlamentarios voten las propuestas con conocimiento, en libertad y en igualdad de condiciones, quedó en entredicho, y esto genera una violación que invalida el proceso legislativo.

Invaldar un proceso legislativo no prejuzga sobre las normas de ahí emanadas. Siempre existe la posibilidad de que esas normas

contengan cuestiones positivas para el orden jurídico, que entrañen ajustes importantes y necesarios para mejorar las instituciones de la Unión y la armonía de nuestra sociedad.

Así que la invalidez de un proceso legislativo no entraña juicios respecto a los méritos constitucionales de las normas que emanaron de ese proceso.

Sin embargo, y en el caso particular de estas normas —cuyo estudio de fondo, quizá no podamos emprender— quiero observar algo importante, recordando que, si bien comparten el mismo procedimiento legislativo con otras leyes en materia electoral, las que nos ocupan ahora se refieren solamente a las leyes generales de comunicación social y de responsabilidades. No a instituciones, procedimientos y reestructuras electorales.

La iniciativa del Poder Ejecutivo —según se lee en la propia iniciativa— busca dar cumplimiento a la sentencia que dictamos en la Primera Sala el 8 de septiembre de 2021 en el amparo en revisión 308/2020. Este amparo fue promovido por la organización Artículo 19, que reclamaba —y abro comillas para citar la sentencia— “que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes para asignar el gasto de comunicación social en las distintas ramas del gobierno mexicano, en contravención con los principios previstos en la materia por el artículo 134 de la Constitución...”.

En aquella sentencia determinamos que existía una omisión por parte del Congreso de la Unión para regular un tema que desde 2007 está en la Constitución, que generó una ley en 2018, misma

que fue impugnada por esta organización. Cito ahora los efectos de aquella sentencia nuestra: “Esta Primera Sala considera que [...] debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida del artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional [...] y en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el período ordinario de sesiones correspondiente al año de dos mil veintiuno”.

No puedo dejar de observar el tiempo transcurrido y que se ha prorrogado, y que, en principio, el Poder que primero retoma ese pendiente no es el Legislativo, sino el Ejecutivo en su iniciativa. Es cierto que después un grupo parlamentario la hizo suya, pero el procedimiento legislativo afectó su deliberación en términos constitucionales. Entiendo que la iniciativa del Ejecutivo sigue su trámite normal en comisiones, de manera que probablemente pronto se logre cumplir con la sentencia dictada por la Primera Sala.

Confío en que, en un momento dado, estas reformas sean deliberadas por el Legislativo, porque es mandato de la Primera Sala, y si se vuelve a pedir la intervención de la Corte, sean entonces revisadas en sus méritos constitucionales como cualquier otra ley que emane del Congreso de la Unión, que es la sede deliberativa de la República.

Esta Suprema Corte está para servir a la sociedad haciendo cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En mi opinión, sus integrantes procuramos hacerlo, dentro del marco que la propia Constitución nos impone, conforme a nuestro leal saber y entender, y con alto espíritu de servicio. Me parece que ahí radica no solo el equilibrio de los poderes de la Unión, sino también nuestra serenidad frente a infundios y rumores.

Como sucede con cualquier árbitro, nuestras decisiones gustarán a algunos y disgustarán a otros, celebro que eso sea posible porque da cuenta del fortalecido pluralismo de nuestra nación.

Por todo esto, estoy con el sentido del proyecto, pero por estos razonamientos y apartándome de varias consideraciones, así que anuncio un voto concurrente. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministra. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. En este apartado se analizan los vicios del procedimiento legislativo del decreto impugnado y se concluye que, por la afectación que genera en la equidad de la deliberación democrática del órgano legislativo, estas violaciones conllevan la invalidez del proceso mismo.

Coincido con la propuesta y bastaría, en ese sentido, reiterar las razones que he sostenido en cada uno de los precedentes citados en la misma propuesta y que he votado desde que ingresé a este Alto Tribunal; sin embargo, las múltiples irregularidades detectadas y su magnitud me llevan a expresar con mayor detalle mis razonamientos.

En numerosos precedentes, citados de manera exhaustiva en la propuesta, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado vicios dentro del procedimiento legislativo y ha sostenido, desde hace casi dos décadas, que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades debe de equilibrar dos principios que apuntan aparentemente a resultados opuestos. Por un lado, en virtud del principio de economía procesal el Tribunal Pleno solo debe reponer las etapas procedimentales cuando esto redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Por otro lado, a la luz de la democracia representativa y de la equidad en la deliberación parlamentaria, esta Corte no puede considerar automáticamente que todas las violaciones son irrelevantes solamente por haber sido aprobadas por una mayoría.

En este sentido, los múltiples precedentes han concluido que el deber de esta Corte es velar (y cito): “por el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de las deliberaciones públicas, aquello que va a ser objeto de una votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos”.

Ante este panorama, comenzaré por decir que (en mi opinión) nos enfrentamos a un escenario en cierta medida novedoso, pues estamos llamados hoy a garantizar no solamente el derecho de las minorías a influir y moldear el producto legislativo, sino que también estamos llamados a garantizar el carácter representativo y democrático del órgano legislativo en su integridad.

Para ilustrar el escenario al que nos enfrentamos, me centraré en el primer tramo del proceso legislativo. La iniciativa de reformas de la

Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que dio origen al decreto impugnado, fue presentado en una sesión vespertina a la Cámara de Diputados el día seis de diciembre del año pasado. Aproximadamente a las veintidós horas de ese mismo día dio inicio la sesión de la Cámara de Diputados. Minutos después de iniciada la sesión, la mesa directiva registró una diversa iniciativa de reformas sobre las mismas leyes que se contemplaban en el dictamen que fue presentado por el Poder Ejecutivo Federal. Posteriormente, se decretó un receso. Una hora después, el grupo parlamentario mayoritario decidió hacer suya la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo y sustituyó por completo su contenido para adoptar, en sus términos, la iniciativa que había sido enviada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

En este punto, quiero destacar que no es claro o no resulta claro (para mí) cuándo (si es que ello sucedió en algún momento) se dio a conocer el contenido de esta iniciativa por completo novedosa para los integrantes de la Cámara de Diputados. Minutos después, se consultó al Pleno de la Cámara de Diputados si se dispensaban todos los trámites y si se sometía a discusión y a votación de inmediato, lo cual fue aprobado por la mayoría. Apenas una hora después, las iniciativas redactadas por un poder externo y recién conocidas por el órgano legislativo habían sido aprobadas en lo particular y en lo general.

En suma, estamos ante un caso en el que diversas leyes de la máxima importancia para nuestro país fueron depositadas en la Cámara de Diputados a las diez de la noche y, en menos de cuatro horas, ya habían sido aprobadas en lo general y en lo particular por

ese mismo órgano. Es, además, un hecho notorio que el dictamen que está bajo análisis se aprobó en la misma sesión y, de la misma manera que otra iniciativa aún más extensa, estamos hablando de dos iniciativas que, en conjunto, comprendían la reforma de cinco leyes y la expedición de una nueva ley procesal y que, en total, implicaba analizar y estudiar más de trecientos artículos que son de la mayor trascendencia para la vida democrática de nuestro país.

La mera extensión de las iniciativas, aparejado al hecho de que no existe certeza de cuándo se publicó el contenido de estas iniciativas en la gaceta generan (en mí) la convicción de que ninguno de los integrantes de la Cámara de Diputados tuvo una posibilidad real de conocer el contenido de las leyes que habían sido aprobadas. Resulta evidente que, en este apresurado e inusitado proceso legislativo, se dejaron de observar numerosas formalidades procedimentales. El cúmulo de las formalidades del procedimiento legislativo son importantes porque generan un cauce procesal que ordena el análisis y ordena la discusión de las normas y, de esa manera, tiende a generar un resultado racional, un resultado informado, un resultado transparente, un resultado público, pero (sobre todo) un resultado justificado a través de la deliberación libre entre pares.

Es cierto que ese cauce procesal admite flexibilizaciones, como lo ha reconocido este Tribunal Pleno en múltiples ocasiones; sin embargo, en este caso considero que se incumplió con las formalidades más básicas del proceso legislativo, de tal magnitud que, admitir este grado de flexibilización en el proceso, equivaldría a que negáramos por completo la necesidad de tener ese cauce procesal. Si realmente consideramos que la democracia deliberativa es un bien constitucional que merece protección, este

caso nos exige contestar la siguiente pregunta: ¿qué deliberación puede existir sobre aquello que no se conoce?

Retomando el inicio de mi intervención. La equidad en la deliberación parlamentaria permite a las minorías políticas participar en el debate público e influir en el contenido de las leyes; sin embargo, si estas desconocen del todo el contenido de esas leyes, su participación quedará limitada a denunciar vicios procedimentales y nunca podrán influir sustantivamente en el contenido de las leyes o representar las opiniones de todos sus electores. La deliberación, asimismo, transparenta las razones de nuestros legisladores y permite el escrutinio público sobre sus acciones; sin embargo, ¿qué sentido tiene proteger la publicidad de la deliberación pública y de la votación si nadie, ni siquiera los integrantes de la Cámara de Diputados, tienen conocimiento de lo que están votando?

Es evidente que el proceso que se siguió en la Cámara de Diputados para aprobar el decreto impugnado anula la posibilidad de la deliberación democrática y esa razón es suficiente para apoyar el sentido de la propuesta, aunque (reitero, como lo he hecho en precedentes) coincido con la existencia de otros vicios, como la falta de justificación de la urgencia en la dispensa de los trámites, que desarrollaré con mayor amplitud en un voto concurrente. Para sintetizar mi postura, considero que estamos ante un caso en el que la inobservancia de las formalidades legislativas imposibilita las condiciones que permiten la deliberación democrática en el órgano legislativo entero y afecta gravemente su carácter representativo. Por ello, considero que, por sí sola, la regla de la mayoría resulta insuficiente para legitimar este proceso

legislativo, que prescinde de los trámites elementales que garantizan la toma de decisiones en una forma deliberada y permite generar consensos razonados. Por ello, votaré a favor de la propuesta. Es cuanto, Ministra Presidenta, muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro. Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra. Yo estoy de acuerdo con la propuesta de declarar la invalidez total del decreto impugnado porque se encuentran acreditadas múltiples irregularidades y violaciones al procedimiento legislativo, que (incluso) en forma individual serían suficientes para declarar la invalidez de todo el decreto, pero que, al apreciarse en su conjunto, alcanzan una gravedad tal que rompe los principios constitucionales del Estado Mexicano en la labor legislativa. La responsabilidad de este Tribunal Constitucional es procurar el respeto a la democracia derivado de la Constitución.

En primer lugar, quiero reiterar que nuestro sistema constitucional descansa sobre la base de que la soberanía reside originalmente en el pueblo, por lo que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución General, todos los poderes del país se instituyen para beneficio del pueblo mexicano. En ejercicio de ese poder soberano, el pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa y democrática, según los principios fundamentales que establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Norma Fundamental. De esta forma, periódicamente el pueblo mexicano delega, a través de elecciones democráticas, el ejercicio de su poder soberano en representantes

populares, quienes tienen el deber de proteger los intereses y trasladar la voluntad popular depositada en las urnas que los eligió. De todas las decisiones y actos que involucran la vida pública de México, es de vital importancia para la democracia que los representantes populares se ciñan al mandato, a la voz y a la voluntad del pueblo, cuyo conducto es la Constitución y se concreta en reglas y directrices de ella derivadas, que delimitan el procedimiento legislativo.

El respeto a las reglas del procedimiento legislativo no es una minucia ni una mera solemnidad. Cada uno de los elementos que conforman el procedimiento de creación de leyes confluye en una finalidad común, consistente en garantizar que el Congreso emita las leyes más justas, más democráticas y que representen de la mejor manera posible el sentir del pueblo de México. No respetar las reglas del procedimiento legislativo es una deslealtad constitucional y un desdén a las minorías parlamentarias que también representan a un sector del pueblo de México. Ahora bien, ¿la regla de la mayoría implica que las decisiones públicas y las leyes que emita el legislador sean adoptadas en forma unilateral por esas mayorías? Yo estoy convencido de que no, pues eso sería absolutamente contrario a los principios de la democracia que contempla nuestra Constitución en su artículo 40.

Un sistema auténticamente democrático debe proteger la pluralidad de ideologías, de sentimientos, culturas e ideologías y, como se ha reconocido por estudiosos, por ejemplo, como Don Manuel Aragón, el parlamento no es solo un órgano del Estado que adopta, como es lógico, sus decisiones por mayoría, sino también una institución representativa del pluralismo político de la sociedad. Es el

parlamento el único lugar del Estado donde toda la sociedad está representada, es decir, donde se garantiza que la pluralidad social queda reflejada. Esa es la gran y trascendental importancia que (sin duda) tiene el Poder Legislativo en México: es el órgano más representativo de todos y tiene la gran responsabilidad de normar la vida de México y, por supuesto, la necesidad de que, como todos los órganos del Estado, se ajuste a la Constitución Mexicana.

En la Constitución cabemos todas las personas y todos somos igualmente valiosos para la Norma Fundamental, por lo que en una democracia deben escucharse las voces de todos los grupos representados en el Congreso, lo cual se alcanza, principalmente, cuando se siguen y respetan las reglas del procedimiento legislativo.

En este caso coincido con el proyecto en cuanto propone que se actualizan diversas violaciones al procedimiento legislativo que tuvieron como efecto soslayar las reglas elementales de la democracia mexicana y (a riesgo de ser repetitivo y con su venia, con todo respeto, pero para dar mi opinión) de esas violaciones destaco las siguientes.

A) Se vulneraron los artículos 71 y 72 de la Constitución General, que regulan la actuación del Congreso de la Unión, en los que se ordena que, como regla general, toda iniciativa de ley debe seguir el trámite que se define en las leyes y reglamentos del Congreso, que consiste en que toda iniciativa debe ser publicada oportunamente en la gaceta oficial y debe informarse a los integrantes del Congreso, así como remitirse a las comisiones correspondientes para que sean discutidas y, posteriormente,

previa publicidad del dictamen respectivo, sea llevada al pleno de las cámaras para su análisis, debate y votación.

B. La iniciativa que nos ocupa no pasó por un procedimiento legislativo ordinario, pues para su aprobación, sin justificación, se dispensaron los trámites parlamentarios.

C. Se violentaron los principios de deliberación democrática, ya que el decreto impugnado no es resultado del debate que debe existir en todo órgano legislativo, no existió una deliberación democrática real, cualitativa, de fondo y, sobre todo, informada.

En el presente caso, advierto que el procedimiento legislativo que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados pretende cumplir con los cauces procedimentales adecuados, pero innegablemente falla en su intento. El proyecto del señor Ministro Don Alberto Pérez Dayán da cuenta pormenorizada y analizada de las condiciones en que se llegó a la aprobación de la iniciativa sin haberse cumplido los requisitos indispensables de la deliberación democrática para que, con pleno conocimiento de lo propuesto, se llegara a construir una decisión entre todos.

Así, advierto que, de conformidad con los antecedentes legislativos que dieron origen al decreto impugnado, el Ejecutivo Federal presentó el seis de diciembre de dos mil veintidós dos iniciativas con proyecto de decreto para reformar, adicionar y abrogar diversas disposiciones de varias leyes en materia política y electoral, entre ellas, la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se ordenó turnar dichas iniciativas (las del

Ejecutivo) a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población y Transparencia y Anticorrupción para su dictamen. Poco después, se decretó un receso y, al reanudar la sesión, una diputada del Partido Político MORENA presentó otras dos iniciativas con proyecto de decreto para reformar diversas leyes, entre las que estaba también la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. La diputada manifestó al presidente de la mesa directiva que hacía entrega de una nueva versión de la iniciativa, limitándose a mencionar que era una versión actualizada con algunos cambios y modificaciones. Tal iniciativa la hicieron suya los grupos parlamentarios de MORENA, del Partido del Trabajo y del Partido Verde Ecologista, solicitando se le diera el trámite de urgente resolución sin pasar por comisiones. En votación económica y como destaca el proyecto, sin mediar justificación alguna la mayoría determinó que la iniciativa fuera calificada con tal carácter, con lo que se dispensaron y omitieron los trámites ordinarios que regulan la actuación legislativa de manera ordinaria, por lo que el presidente de la mesa directiva, necesariamente, puso de manera inmediata a discusión el proyecto de decreto a pesar de que se trataba de una versión distinta a la publicada en la gaceta parlamentaria.

Lo anterior constituye una vulneración al artículo 82, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece que una iniciativa podrá ser sometida a discusión y a votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo, “sólo (y así lo dice el Reglamento) cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta”. La iniciativa no fue desahogada en términos del

procedimiento legislativo ordinario previsto en la ley sin que se justificara el trámite excepcional de urgencia u obvia resolución en términos de los artículos 60, numeral 1, 63, numeral 1, y 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados; preceptos que, conforme a los cuales, todos los asuntos incorporados en el orden del día deben estar debidamente fundados y motivados, y que la orden del día debe publicarse electrónicamente a más tardar a las veintidós horas del día anterior de cada sesión.

En este caso, las situaciones a las me he referido constituyen vicios en el procedimiento legislativo que considero son suficientes para acreditar la vulneración de los principios deliberativos y de protección de las minorías parlamentarias, fueren del partido que sea; principios que deben respetarse ineludiblemente en todo sistema democrático, pues los actos y las condiciones bajo las cuales se desarrolló la aprobación de la minuta, que fue enviada al Senado de la República, vedaron la posibilidad real de lograr una autentica deliberación democrática. En un solo día, el seis de diciembre de dos mil veintidós, la iniciativa que dio origen al decreto impugnado fue presentada y modificada sin que la versión que finalmente fue sometida a discusión del pleno fuera publicada en la gaceta parlamentaria ni fuera materia del conocimiento suficiente de todos los representantes populares, sino que se dispensaron los trámites ordinarios previstos en la ley y el reglamento sin mediar justificación alguna, procediéndose a su inmediata discusión, resultando aprobado en la cámara por mayoría.

Si bien esa dispensa se aprobó por la mayoría (la dispensa), también es cierto que no es suficiente, pues (por como lo ha señalado esta Suprema Corte en asuntos anteriores) no basta la

aprobación de la moción de la dispensa con la votación requerida para que esta proceda, pues, acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que lleven a calificar un asunto como urgente. Este es un criterio que se sustenta en la acción de inconstitucionalidad 107/2008.

Como lo he señalado en múltiples precedentes, en un procedimiento legislativo realmente democrático, cuando se determina la dispensa de los trámites parlamentarios es indispensable motivar las razones que hayan llevado a considerar que un asunto es lo suficientemente urgente como para obviar los causes ordinarios del trámite, y todos los casos en que no han sido así he votado a favor de declarar la invalidez total de los diversos decretos legislativos, esto es (y quiero dejar clara mi posición), no estoy expresando ahora un criterio novedoso o especial para este asunto, pues así he votado en muchos otros asuntos anteriores.

En el presente caso, de los antecedentes legislativos descritos no se advierte esfuerzo narrativo ni argumentativo alguno del que se desprenda por qué el asunto ameritaba ser considerado de urgente resolución; motivación que no se dio ni en la sesión del seis de diciembre ni en la del quince del mismo mes. No arribo a esa conclusión a través de un proceso de análisis novedoso o creado como "traje a la medida". El procedimiento legislativo es inválido porque no supone el respeto por las reglas expresas en la Constitución y en las leyes y disposiciones reglamentarias.

No hay intransigencia ni exageración de mi parte al analizar los rasgos de este procedimiento legislativo. La conclusión a la que

arribo es simplemente que los pasos que antecedieron a la creación de estas normas se dieron sin respeto a la Norma Constitucional. Así, por ejemplo, lo he sostenido en múltiples ocasiones a lo largo de mi cargo como Ministro de esta Suprema Corte, en los que he votado por declarar la invalidez total de decretos legislativos que han sido emitidos sin mediar los requisitos básicos que deben imperar en un órgano parlamentario, y cito como ejemplo la acción de inconstitucionalidad 43/2018, resuelta el veintisiete de julio de dos mil veinte. En este caso, se presentan cuestiones similares que me llevan a sostener que no se llevó a cabo un auténtico procedimiento legislativo de orden constitucional. El conjunto de vicios y yerros en la función legislativa son de tal magnitud que acarrearán, como consecuencia, lo que yo llamaría una perversión de las reglas democráticas.

Avalar un procedimiento legislativo con estos rasgos equivaldría a asumir que la mayoría parlamentaria, por el simple hecho de serlo, está por encima de las reglas constitucionales, lo que me parece inadmisibles. Y acudo a la muy conocida máxima de Don Benito Juárez, que dice: “Nada por la fuerza, todo por la razón y el Derecho”. Y subrayo: “por el Derecho”. Por tanto, estoy de acuerdo con la propuesta de declarar la invalidez total del decreto impugnado porque (desde mi perspectiva) se encuentran acreditadas múltiples violaciones al procedimiento legislativo que, en forma individual, serían suficientes para declarar la invalidez de todo el decreto, pero que, al apreciarse en su conjunto, alcanzan una escala de tal entidad que afecta gravemente a la democracia constitucional mexicana.

La Constitución somos todos los mexicanos. La Constitución es voz del pueblo de México y, si no la respetamos y la defendemos desde los Poderes del Estado o (desde mi convicción), en este caso, traicionaría el deber de lealtad que juré cuando asumí el cargo de Ministro de la Suprema Corte. Para mí, como juez constitucional, esto no es posible. Por lo tanto, reitero mi voto a favor de la propuesta. Es cuanto, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Aguilar. Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Desde hace más de 13 años que llegué a este Tribunal Constitucional, he sostenido reiteradamente que el tema relativo a las violaciones al proceso legislativo es extraordinariamente delicado porque nos coloca en una frontera en que podemos incidir y afectar la división de poderes al lesionar la autonomía del legislador electo democráticamente, de tal suerte que reiteradamente he votado por que solamente nos es dable, como Tribunal Constitucional, invalidar un proceso legislativo cuando se trata de violaciones suficiente graves que afectan de manera directa cualquiera de estos tres principios: primero, la deliberación y discusión democrática en términos de igualdad y de libertad entre todos y todas las y los legisladores y todos los grupos parlamentarios, sean mayoritarios o minoritarios; en segundo lugar, que se alteren las reglas de votación; y en tercer lugar, que se afecte la publicidad.

Específicamente, he votado en múltiples precedentes que, en principio, las razones que se dan en un órgano legislativo, ya sea

federal o local, para dispensar los trámites de una iniciativa, para darle un trámite urgente no son justiciables, no son sujetos de control; esto tiene que ver con el ámbito de la autonomía del órgano parlamentario y, cuando la ley o el reglamento de que se trata no establece que se tienen que fundamentar razones, en principio, no nos toca a nosotros invalidar porque, en todo caso, tendríamos que invalidar la norma que le da esa atribución a la mayoría o a la unanimidad de un Congreso para llegar a esta determinación.

Y, en segundo lugar, también he votado reiteradamente que la sola rapidez en la discusión y en la votación de un asunto no conlleva su invalidez o una violación con efecto invalidante. Lo que se tiene que hacer es analizar todo el proceso legislativo y, si en este proceso legislativo se respetó la publicidad, se respetaron las reglas de votación; pero, además, todos los diputados, senadores, senadoras, diputadas tuvieron posibilidad de discutir abiertamente y de conocer con antelación la iniciativa o el dictamen de que se trate, me parece que no es adecuado ni es acorde a la Constitución invalidar este proceso. ¿Por qué? Porque se respetó la deliberación democrática que, al final, es lo que interesa: que todas las opciones políticas en el congreso tengan oportunidad de conocer lo que van a votar, de analizarlo con el suficiente tiempo y de discutirlo y votarlo; sin embargo, existen casos en que las violaciones al proceso legislativo son de tal entidad o que los procedimientos en conjunto son tan desaseados que, necesariamente, conducen a su invalidez por impactar la decisión finalmente tomada, ya que se altera el principio democrático.

Así he votado en varios precedentes, (el más reciente) en la acción de inconstitucionalidad 150/2017, que fallamos en agosto del año

pasado, de tal suerte que (desde mi punto de vista) lo que tenemos que analizar claramente es: ¿se respetó el derecho de mayorías y minorías a deliberar democráticamente?, ¿se conocía el proyecto, la iniciativa con antelación y hubo discusión?; dos, ¿se respetaron las reglas de votación?; y tres, ¿se dio la publicidad requerida? En el caso concreto que estamos analizando (y no voy a meterme ya a las cuestiones fácticas porque ya el Ministro ponente, la Ministra y Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra fueron ya muy explícitos en las circunstancias concretas), me parece que sí existieron violaciones al procedimiento legislativo que afectaron grandemente y de manera determinante la deliberación democrática de las normas que se están impugnando.

La iniciativa presentada por el grupo parlamentario de MORENA fue presentada y sometida a votación de la Cámara de Diputados prácticamente el mismo día y hora de la sesión correspondiente. No hay constancia de la publicación previa conforme marcan las normas correspondientes y tampoco tenemos constancia de que haya sido del conocimiento de las diputadas y diputados con la antelación necesaria para conocer a cabalidad su contenido y poderse posicionar y discutir. Para mí, este simple hecho es suficiente para considerar que existieron violaciones graves al procedimiento. Yo no tendría que pronunciarme sobre las otras violaciones que vienen en el proyecto, (algunas que voy a expresar ahora que, incluso, no comparto) pero me parece que se privó a los diputados y diputadas, a todos, pero principalmente a los que pertenecen a los grupos minoritarios de participar en un debate en condiciones de igualdad y libertad. No se puede discutir, no se puede alegar sobre una propuesta legislativa que no se conoce o que no se conoció con la antelación adecuada, prácticamente,

fácticamente es imposible que hayan podido allegarse de toda la información, procesarla, analizarla y poder tener un posicionamiento.

De hecho, si vemos las discusiones en el Pleno todo tenía que ver con la premura de los trámites. No se podían posicionar sobre el fondo porque (reitero) no lo conocían, y en un Congreso, si bien es cierto que tenemos que tener una deferencia al legislador democrático y no interpretar (desde mi punto de vista) las reglas de una manera rígida, sí tenemos que velar por que en un parlamento, en un Congreso, en un órgano legislativo todos los grupos parlamentarios puedan debatir en condiciones de igualdad y de libertad, lo que en este caso no sucedió, y reitero: (para mí) esto es suficiente para que yo vote por la invalidez de este decreto en términos de lo que he votado de manera reiterada en este Tribunal Pleno.

No comparto (como ya dije) la totalidad de los argumentos. Simplemente para salvar mi criterio, voy a señalar algunos: primero, el hecho de que el grupo parlamentario de MORENA hubiera hecho suya una iniciativa del Ejecutivo Federal no constituye una violación al procedimiento legislativo y mucho menos que tenga potencial invalidatorio. Cuando alguien hace suyo un documento, una persona que tiene derecho a iniciativas hace suyo un documento, en ese momento, ese documento ya no es el mismo, es un documento que, al hacerlo suyo una legisladora o lo hubiera hecho cualquier otro servidor público con derecho a iniciativa, ya jurídicamente es un documento distinto. Creo que no hay ninguna violación en esto. Tampoco comparto la lectura conjunta o copulativa que propone el proyecto, en los párrafos 227 y 251, de

las fracciones I y II del artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Yo creo que son dos requisitos distintos. Me parece que hace inoperante la lectura de este precepto lo que sugiere el proyecto. Y tampoco comparto que la sola ausencia de razones que justifiquen la urgencia implique una violación. La violación se da cuando estas razones se unen con la falta de publicidad previa y la falta de tiempo para poder discutir. Si hubiera establecido la dispensa de trámites, pero se da el tiempo suficiente para que todos los legisladores y legisladoras puedan analizar, discutir en plenitud y con fondo el asunto, me parece que esta supuesta violación queda convalidada porque no se trata, en este caso, de anteponer la forma al fondo; pero, cuando en este supuesto que estamos nosotros analizando, me parece clarísimo que la premura en que se llevan a cabo todos los supuestos (que hay que verlos en conjunto) me parece que se genera una especie de efecto corruptor en el procedimiento legislativo que me hacen votar, conforme he votado en precedentes, por la invalidez total de este decreto y en el sentido del proyecto, aunque por razones distintas y haré un voto concurrente. Gracias, Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Zaldívar. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministra Presidenta. Mi voto es a favor del sentido de la propuesta, pero me separo de varias de las consideraciones del proyecto y agrego otras adicionales que (en mi opinión) deberían sustentar la conclusión de invalidez. Las razones del sentido de mi voto, las divido en dos apartados.

En la primera parte, me separo de la metodología del proyecto. En mi opinión, la doctrina de esta Suprema Corte en materia de violaciones al procedimiento legislativo requiere de la constatación de un efecto invalidante, que solo se logra si las irregularidades detectadas trascienden para afectar las posibilidades reales de las minorías políticas para hacer valer sus puntos de vista frente a las mayorías; por ello, determinamos que existen violaciones que no podrían convalidarse por ninguna mayoría. Esta doctrina, por tanto, exige constatar la existencia de una violación procedimental al mismo tiempo que un análisis de trascendencia de la misma. Así, el proyecto propone tener por violadas una serie de reglas procesales que (en mi opinión) no tienen un efecto invalidante, como lo es (por ejemplo) el hecho de que la iniciativa presentada por una diputada sea semejante a la presentada por el Poder Ejecutivo, o bien, aquella atribuida a las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Senadores, pues se trata de violaciones que (desde mi perspectiva) no afectan las condiciones de desenvolvimiento de una deliberación democrática que respete los derechos de las minorías.

Así, habiéndome separado de la metodología del proyecto, ahora procedo a señalar las violaciones invalidantes que, conjuntamente y en seguimiento de nuestros precedentes, son suficientes para declarar la invalidez del decreto impugnado. La primera violación es la falta de una motivación apropiada para la dispensa del trámite legislativo; y la segunda es la falta de un plazo razonable previo que permitiera a todos los representantes populares conocer y formarse una opinión sobre el contenido de la propuesta. Se trata de dos violaciones cometidas en el procedimiento llevado a cabo en la Cámara de Diputados, las cuales trascendieron al impedir que las minorías políticas pudieran hacerse escuchar.

En efecto, como lo determinamos al resolver recientemente la acción de inconstitucionalidad 6/2019 en sesión del doce de enero de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos, la dispensa de los trámites legislativos debe sujetarse a un estándar de motivación variable en función de cada contexto. La decisión legislativa de dispensar el trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe de ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad, de ahí que hayamos determinado que su cumplimiento debe definirse en función de las circunstancias concretas de cada caso. Si este requisito solo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libere de las exigencias de la deliberación parlamentaria, entonces el Poder Legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y, peor, determinar las condiciones que las minorías parlamentarias puedan hacer valer su voz en una manera informada, responsable y reflexiva.

En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativo y solo exigiéramos un cumplimiento formal de los requisitos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria. La motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que, del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar, depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones a las minorías parlamentarias. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la

exigencia de motivación requerida; mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia al lograr su validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías. Pues bien, al aplicar este estándar al caso concreto, se observa que la dispensa del trámite legislativo en la Cámara de Diputados se realizó sin ninguna motivación, pues al plantearse y aprobarse ante el Pleno no se ofreció ninguna argumentación mínima. Por otra parte, este vicio trascendió en contra de las minorías, quienes no solo se opusieron a dicha dispensa, sino que señalaron que requerían del procedimiento ordinario para participar informadamente sobre el contenido de la propuesta.

El segundo vicio está relacionado con el anterior, y consiste en la falta de un plazo razonable dentro del cual todos los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieran una copia de la iniciativa para hacerse de una opinión sobre la materia de la deliberación parlamentaria. Este requisito ha sido materia de análisis en distintos precedentes de este Pleno y hemos determinado que debe constatarse el cumplimiento de las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de deliberación efectiva y libre que supone todas las demás reglas, de ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituya una garantía orgánica de una deliberación democrática, pues no se debe deliberar sobre aquello que no se conoce.

En el presente caso, como se observa de las constancias del procedimiento legislativo, la iniciativa sobre la que se solicitó la

dispensa se introdujo poco antes del inicio de la sesión correspondiente, por lo que es evidente que los diputados no tuvieron plazo alguno para familiarizarse con el contenido de lo propuesto ni, menos aún, para formarse una opinión informada que les permita participar en la deliberación parlamentaria. En consecuencia, al encontrar que en el procedimiento legislativo se constataron dos vicios con un efecto invalidante, mi voto será por la propuesta de invalidez. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Gutiérrez. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muchas gracias, Ministra Presidenta. Yo comparto el sentido y el alcance del proyecto, pero no todas sus consideraciones. No estimo que todas las violaciones al procedimiento legislativo advertidas tengan un potencial invalidante; no obstante, estimo que existe una violación que sí insidió en la calidad democrática del decreto que se impugna y generó una anulación de la participación de todas las fuerzas políticas, de manera muy concreta, del bloque minoritario de los integrantes de la Cámara de Diputados.

No coincido con la mayoría de las consideraciones del proyecto, pues parten de la base de que no existió una justificación o motivación de la urgencia y obvia resolución de la iniciativa que en este caso se analiza, lo que, de acuerdo a la forma en que yo he votado en varios precedentes, no se traduce en una violación con efecto invalidante, tomando en consideración que la normativa que rige el actuar de este órgano legislativo, en concreto, no prevé esa obligación: la de motivar.

También en el proyecto se contiene una serie de consideraciones que no comparto, relacionadas con que, si bien los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Verde Ecologista hicieron suya la iniciativa presentada, lo cierto es que el Presidente de la República no podía presentar iniciativas preferentes al no ubicarse en la hipótesis del penúltimo párrafo del artículo 71 de la Constitución Federal. Como ya se ha mencionado aquí, se trata de iniciativas distintas: dos originalmente presentadas por el Presidente de la República, que se acordó su remisión a comisiones, y otras que fueron las presentadas por la diputada del partido político MORENA, que (incluso) señaló que traían algunas correcciones o algunas diferencias con las inicialmente presentadas por el Presidente de la República. Así es que me parece que no podría aplicarse, en este caso, o no podría alegarse una violación al artículo 71 de la Constitución porque se trata (insisto, como ya se ha señalado aquí) de iniciativas diferentes.

No obstante ello, considero que, en este asunto, se actualiza (como también se afirma en el proyecto) la violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante porque del análisis del procedimiento legislativo (ya no me referiré a él tampoco), haciendo un resumen muy apretado, solamente diría que el día seis de diciembre de dos mil veintidós a las veintitrés horas con tres minutos se presentó por parte de la diputada de la iniciativa que estamos analizando, y el siete de diciembre a la una de la mañana con cuarenta y un minutos se llevó a cabo la votación de esa iniciativa, es decir, no pasaron ni tres horas desde la presentación de la iniciativa hasta la votación de la misma. La votación fue por doscientos sesenta y siete votos a favor, doscientos veintiuno en contra y cero abstenciones.

En este sentido, considero que, en este caso, retomándose lo que este Tribunal Pleno ha dicho tratándose de violaciones al procedimiento legislativo, se actualiza una afectación al principio de equidad en la deliberación parlamentaria, pues los diputados integrantes de la Cámara de Diputados, destacadamente los de las minorías parlamentarias, no tuvieron la posibilidad de conocer el contenido de las iniciativas que estaban votando ni de exponer sus puntos de vista sobre el contenido de las reformas, sencillamente por la razón de que no las conocían; cuestión que generó la violación a lo que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal en relación con distintos artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, quiero hacer mención de que considero que, en este caso, la evaluación del potencial de las violaciones al procedimiento legislativo debe equilibrar dos principios que se encuentran en natural tensión: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello pudiera no tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria; y, por el contrario, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente como irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria.

Este último principio (el de la equidad en la deliberación parlamentaria) está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político; criterio que debía ser puntualizado tratándose de Congreso de la

Unión para señalar que, como lo establece el artículo 72 constitucional en cuanto al desarrollo de los trabajos legislativos, debe atenderse a lo que establecen los reglamentos respectivos; sin embargo, las violaciones a ellos deberán ser valoradas conforme a los principios ya señalados para determinar su potencial invalidante.

Derivado de lo anterior, considero que es justamente ese principio de equidad en la deliberación parlamentaria el que, en el caso, fue violado, pues los integrantes de la Cámara de Diputados no conocían lo que se estaba sometiendo a votación. Destacadamente, los diputados de las minorías parlamentarias no tuvieron la posibilidad de conocer el contenido de las iniciativas que se estaban votando ni de exponer sus puntos de vista sobre el contenido de las reformas, sencillamente por la razón (insisto) de que no las conocían. Lo anterior me lleva a considerar que sí se actualizó esa violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante, pues la forma de proceder en la aprobación de una iniciativa con proyecto de decreto, que modificó un gran número de disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no permitió que las fuerzas políticas, sobre todo las minoritarias que no presentaron la iniciativa, hayan tenido conocimiento de lo que estarían por votar y discutir, lo que (desde mi punto de vista) afecta la dignidad democrática de dichas reformas.

Por lo anterior, comparto el sentido del proyecto y me aparto de sus consideraciones. Solo por enunciarlas, no compartiría los argumentos relacionados con la justificación de la urgencia ni la interpretación que se propone del artículo 82 del Reglamento de la

Cámara de Diputados, así como tampoco las violaciones relacionadas con el dictamen de las minutas en la Cámara de Senadores. Hechas estas salvedades, estoy a favor del proyecto, pero separándome de consideraciones. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Pardo. Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta. Con relación a este tema 3, violaciones al procedimiento legislativo, yo considero que no hay la suma de infracciones que señala el proyecto.

En primer lugar, debemos tener presente, como un hecho probado, que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados se reunió esa mañana a las nueve horas con treinta minutos de la mañana el seis de diciembre del dos mil veintidós, y acordó mayoritariamente, entre otros puntos, que ese día se presentara al pleno una ronda de iniciativas del grupo parlamentario de MORENA, quien anunció que solicitaría que se dispensaran sus trámites para pasar a su discusión y votación, entre las cuales se encontraba la relativa al decreto que hoy nos ocupa.

En mi opinión, los acuerdos adoptados en forma democrática al interior de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, que es el órgano en el cual los grupos parlamentarios establecen los acuerdos necesarios para facilitar los debates en el pleno de la cámara, tienen una importancia decisiva en el análisis de los correspondientes procedimientos legislativos, pues es

evidente que, para poder discutir entre quinientas personas los numerosos temas de la agenda legislativa, es imprescindible el diálogo previo entre los coordinadores de las diferentes corrientes políticas a fin de fijar puntos de coincidencia que hagan más fácil y productivo el funcionamiento de la cámara.

Asimismo, la mecánica de subir a la sesión plenaria asuntos de urgente y obvia resolución ha sido una práctica parlamentaria reiterada en nuestro país a lo largo de muchos años, prácticamente aceptada por todos los Congresos estatales ya sea con una votación calificada, o bien, como acontece en el caso, sin que la normativa parlamentaria de la Cámara de Diputados exija requisitos de ninguna naturaleza, bastando que el asunto se califique como urgente y obvia resolución con el voto mayoritario, inclusive, en la vía económica a mano alzada para su aprobación.

La dispensa de trámites por razones de urgente u obvia resolución ha prevalecido como un instrumento imprescindible para la creación de leyes; figura procedimental que, al menos en el orden federal, nunca ha habido el intento de reformarla para condicionarla a los requisitos de fundamentación y motivación. Esa omisión de sujetar la dispensa de trámites a que las personas legisladoras funden y motiven su petición se explica porque (en mi opinión) no debemos perder de vista que los órganos legislativos tienen una naturaleza eminentemente política, ya que sus integrantes son representantes populares electos por el voto mayoritario de la ciudadanía y, por ello, tienen la necesidad de celebrar acuerdos con los demás grupos parlamentarios.

Desde la perspectiva y desde esta perspectiva, no es de sorprender que, a pesar de la continua alternancia y basta pluralidad que actualmente prevalece en los órganos legislativos nacionales, tanto los acuerdos políticos de los diferentes partidos previos a la sesión plenaria como la dispensa de trámites, sean procedimientos de uso frecuente como parte de una metodología política en la práctica parlamentaria que generan en beneficio de la sociedad destinataria de las leyes que logran su aprobación mayoritaria.

Consecuentemente, si en el caso concreto se aceptó por la mayoría de los partidos políticos, representados en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, que en la sesión plenaria de ese día se presentarían las iniciativas anunciadas e, inclusive, se solicitaría la dispensa de trámites, me parece que, por un lado, no podemos, como Tribunal Constitucional, desconocer este acuerdo político de los legisladores; por el otro lado, que la anuencia de la mayoría de los coordinadores es signo inequívoco de su consentimiento en la forma en que se procesarían las reformas propuestas en la sesión vespertina y nosotros no debemos invadir e invalidar los compromisos del legislativo por respeto a la división de Poderes.

Como órgano político que es la Cámara de Diputados, actúa en función de la construcción de los acuerdos de esa naturaleza a fin de flexibilizar las posiciones de los grupos parlamentarios que la integran en abono a la eficiencia de los trabajos legislativos que están obligados de cara a la sociedad, por lo que considero que, en beneplácito de los coordinadores parlamentarios, expresado en la Junta de Coordinación Política, constituye una expresión a la libre y espontánea voluntad de los partidos que debe honrarse y no

traicionarse aun dentro de la pluralidad que reina en la Cámara de Diputados y los ríspidos debates que muchas veces se suscitan.

En consecuencia, como Tribunal Constitucional me parece que no corresponde aceptar y respetar el acuerdo adoptado al interior de la JUCOPO, en la que la mayoría de sus integrantes acordaron favorablemente agendar en la sesión plenaria del mismo día la solicitud de dispensa de trámites de la iniciativa, pues no hacerlo implicaría invadir el campo de acción de la función política de los órganos legislativos y, con ello, prácticamente, avalaríamos la ruptura de la construcción de sus acuerdos internos, tal como lo pretenden los partidos accionantes al desconocer los que sus propios coordinadores parlamentarios pactaron previamente a la sesión del pleno de la cámara.

Lo mismo acontece con la determinación de dispensar los trámites por motivo de urgente u obvia resolución sin fundar ni motivar la solicitud, porque la norma reglamentaría aplicable al caso tampoco impone dicha obligación, ya que la fracción I del numeral 2 del artículo 82 del Reglamento de la Cámara simplemente dispone que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de la comisión respectiva cuando se tramite (dice la fracción I) de urgente u obvia resolución.

No podemos olvidar que, conforme al artículo 70 de la Constitución General, el Congreso de la Unión está autorizado para autorregularse, al disponer que este expedirá la ley que establecerá su estructura y funcionamiento internos, ley que no podrá ser vetada ni necesitará la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, lo que (sin duda) significa que, como Tribunal

Constitucional, debemos ser sumamente deferentes con la figura de la dispensa de trámites, la cual se ha mantenido en el régimen reglamentario de la Cámara de Diputados sin reservas, conforme al ejercicio libre y soberano de la facultad que le entregó la Norma Fundamental para autorregularse.

Por otra parte, aun asumiendo que fuera necesario fundar y motivar la urgente y obvia resolución para dispensar los trámites de la iniciativa que nos ocupa en este caso, advierto que la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver en su sesión el ocho de septiembre de dos mil veintiuno el amparo en revisión 308/2020, le ordenó a la Cámara de Diputados llevar a cabo las reformas necesarias de la Ley General de Comunicación Social para superar diversas deficiencias que le impedían cumplir con el párrafo octavo del artículo 134 constitucional e infringían, a su vez, el cabal ejercicio de la libertad de expresión, inclusive, dicha Sala ordenó al Congreso de la Unión lo siguiente: “proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno”. Y aquí cabe preguntarnos: ¿cumplir una ejecutoria que ordenó respetar el artículo 134 y la libertad de expresión acaso no constituyen temas de urgente u obvia resolución? Mi respuesta es necesariamente afirmativa: la reparación integral de una violación a los derechos humanos genera a cargo del Estado obligaciones irrenunciables que no podemos esperar.

En el caso de los órganos legislativos, una de las problemáticas que enfrenta y reviste la mayor gravedad es la lentitud que generan los consensos necesarios entre los partidos para corregir omisiones

legislativas o deficientes regulaciones. En estas condiciones, o sea, más de un año que finalizó el período ordinario de sesiones de dos mil veintiuno, el Congreso de la Unión aún no había podido cumplir con la sentencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es evidente que había elementos suficientes para apreciar que el asunto claramente exigía una urgente y obvia resolución: urgente porque la Ley de Amparo dispone, en su artículo 197, que todas las autoridades que tengan y deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento, y obvia resolución porque mantener una violación al artículo 134 y a la libertad de expresión a través de una legislación deficiente implica incumplir con lo que ordena el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución, el cual dispone que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Si la Primera Sala de este Alto Tribunal concedió al Congreso de la Unión tres meses para cumplir con una sentencia y al momento en que se presentó la iniciativa que nos ocupa, que fue el seis de diciembre de dos mil veintidós, habían transcurrido doce meses sin haber acatado el fallo, considero que ello revela y justifica la urgente y obvia resolución. Lo anterior tampoco es nuevo, ya que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, declaró que el cumplimiento de una de sus ejecutorias sí implica una cuestión de urgente y obvia resolución y, por este motivo (en tal caso), declaró que la premura con que actuó el órgano legislativo estaba objetivamente relacionada con la necesidad de tramitar el asunto rápidamente.

Lo más grave de este caso es que, echar abajo las reformas a la Ley General de Comunicación Social por supuestas deficiencias en su proceso legislativo, significaría dejar nuevamente incumplido el fallo de la Primera Sala y, paradójicamente, mantener vivas las violaciones al párrafo octavo del artículo 134 con la consecuente lesión al ejercicio de la libertad de expresión y (lo peor) ni siquiera haber examinado el contenido de las normas con las cuales el Congreso de la Unión cumplió con la ejecutoria y reparó esas infracciones de rango constitucional, ya que seguiremos con las mismas omisiones que detectó la Primera Sala.

En otro aspecto, tampoco advierto que la circunstancia de que la diputada que solicitó la dispensa de trámites hubiera hecho suya, con algunos ajustes, una iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, por ese solo hecho, se hubiera viciado el procedimiento legislativo, pues, conforme a la fracción II del artículo 71 de la Constitución, el derecho de iniciar leyes o decretos también compete a las personas diputadas, entre otros sujetos, por lo que de nada le impedía la legisladora presentarla a nombre propio y de su partido, dada su legitimación para poder activar el proceso de creación de leyes sin que, por otra parte, sea algo extraño que, sobre una misma temática, concurren varias iniciativas de distintas personas, por lo que (en mi opinión) debemos estar al procedimiento pactado en la Junta de Coordinación Política.

Tampoco coincido con el contenido de la iniciativa que hubiese sido desconocido por las personas legisladoras, pues, de conformidad con el numeral 4 del artículo 65 del Reglamento de la Cámara, cuando se requiera que algún asunto sea tramitado como urgente u obvia resolución deberá señalarse expresamente, al momento en

que sea registrado ante la Junta de Coordinación Política, quien deberá circular entre los grupos parlamentarios el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta, lo cual implica que, si los grupos parlamentarios que integran dicha junta conocieron y aprobaron por mayoría la inclusión de la iniciativa en el orden de día de la sesión de esa mañana, fue porque tales grupos parlamentarios tuvieron conocimiento de su contenido desde que sesionó la JUCOPO, pues de otra forma no lo hubiera aprobado. Por virtud de dicho acuerdo, tampoco adquiere relevancia el hecho de que se hubiera publicado en la Gaceta parlamentaria a las veintidós horas y, a su vez, modificada a las veintitrés horas con seis minutos el seis de diciembre de dos mil veintidós, pues, en este caso, la dinámica de trabajo legislativo para dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo permite asumir que si la iniciativa que hizo suya la legisladora es prácticamente idéntica a la del Ejecutivo. Como el propio proyecto lo afirma en el párrafo 220, es claro que las personas legisladoras sí tuvieron acceso a dicho documento conforme al acuerdo matutino de la Junta de Coordinación Política.

También discrepo de la interpretación que hace el proyecto en las fracciones I y II del numeral 2 del artículo 82 del Reglamento de la Cámara, en cuanto sostiene que el asunto podrá ser sometido a discusión y votación en la sesión plenaria sin que se presente el dictamen en comisión respectivo cuando se cumplan los supuestos de ambas fracciones. En este caso, considero que el proyecto pierde de vista que ambas fracciones se refieren a dos casos distintos, sin que la letra “y” colocada en la parte final de la fracción I implique la reunión de su contenido con la fracción II, pues ambos enunciados son excluyentes entre sí para poder leerlos unidos, ya

que el caso de la fracción I su contenido se refiere a un asunto que se tramite como urgente y obvia resolución; figura jurídica que está regulada para activarse en forma sumamente ágil en diversos preceptos del propio reglamento, por lo que, en todo caso, le debe leerse en forma sistemática con las demás normas que regulan este mecanismo que da celeridad a los trabajos legislativos, siendo evidente que en la confusión que (a mi juicio) incurre el proyecto surge del hecho que el artículo 82 le fue adicionada en dos mil doce una fracción III sin que se hubiera tenido el cuidado de recorrer la fracción en la letra “y”, colocada al final de la fracción I, para situarla, en buena técnica legislativa, al concluir el texto de la fracción II.

Tampoco puedo aceptar que en el Senado de la República se hubiera infringido el artículo 147 de su Reglamento por que el doce de diciembre tanto la Comisión de Gobernación como la Comisión de Estudios Legislativos Segunda sesionaron de manera individual, en lugar de hacerlo en forma conjunta, al ser comisiones unidas, pues (en mi opinión) lo único que prevé tal precepto es que las sesiones de la comisiones serán inválidas cuando no se reúna el quórum necesario, conformado por la mayoría absoluta de sus integrantes, pero no sanciona que lo hagan en forma separada, sino que solamente precisa cuando actúen como comisiones unidas. Además, de llegar a aceptarse por la mayoría del Pleno que hubo alguna infracción al precepto reglamentario citado, ha sido criterio para asignar un potencial invalidante a las violaciones acaecidas durante los trabajos de las comisiones legislativas, en términos de la jurisprudencia 117/2004, que al rubro señala: “PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON

SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO”.

Finalmente, considero que, en este particular caso, es de mayor relevancia adentrarnos al análisis constitucional de las normas reformadas y no quedarnos en una simple invalidez por supuestas trabas de procedimiento legislativo, cuyo resultado será que transcurran más años sin poder contar con reglas claras en materia de comunicación social, como ya lo exige nuestra Constitución en sentencia firme de la Primera Sala. Por ello, me parece que, en estos casos, no debe tener aplicación la jurisprudencia 32/2007, que al rubro señala: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”; pues, en este particular caso, ya existe una sentencia que ordenó al Poder Legislativo corregir determinadas omisiones legislativas, por lo que, al cuestionarse las nuevas normas que subsanaron esas deficiencias, resulta indispensable que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cualquier caso, complete el estudio del asunto a través del análisis del contenido de las disposiciones impugnadas por vicios propios por dos razones: primera, porque la jurisprudencia 32/2007, es anterior a la reforma del párrafo tercero del artículo 17 constitucional, el cual señala que las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales; la segunda razón estriba en que, de resultar fundada la violación al procedimiento legislativo, se regenerarían omisiones legislativas declaradas por la Primera Sala sin contar con

un pronunciamiento de fondo que le permita saber al órgano legislativo y a los propios accionantes cuáles debieron ser los criterios que se deberán tomar en cuenta para cumplir con la sentencia y, con ello, evitar alargar innecesariamente la solución de un conflicto con posibles futuras impugnaciones.

A este respecto, considero que la tutela judicial efectiva no se logra solamente con favorecer al acceso a los medios de defensa que establezca el orden jurídico, sino adicionalmente con un pronunciamiento que solvete el fondo de la cuestión planteada y evitar, con ello, la solución final del conflicto que se postergue o, simplemente, preferir y darle prevalencia a la corrección de supuestas irregularidades de mera forma, cuyo arreglo procesal deje sin resolver el fondo de las normas impugnadas.

El presente asunto constituye una buena oportunidad para brindar eficacia y fuerza normativa al tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución, ya que su aplicación directa le permitiría a este Tribunal Pleno abordar el análisis de los conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar el contenido de cada una de las normas reclamadas, pues no podemos soslayar que han pasado nueve años desde que se ordenó expedir la Ley General de Comunicación Social y que tuvieron que promoverse dos amparos (uno en 2017 y otro en 2018) para reformarla, y es hora que el Tribunal Pleno no ha pronunciado un verdadero estudio de fondo sobre el contenido. Limitarse al examen del proceso de creación del decreto que reformó dicha ley general e invalidarlo por los supuestos vicios de procedimiento que se le atribuyen colocará a esta ley en una situación de mayor inconstitucionalidad de la que tenía antes de ser reclamada porque desaparecerán las normas con las cuales el

Congreso de la Unión dio cumplimiento a lo ordenado por esta Suprema Corte.

Consecuentemente, no solo estoy en contra de la invalidez del procedimiento legislativo que se propone, sino (sobre todo) en contra de la falta de estudio de los demás temas planteados en las demandas porque considero que, al limitarnos simplemente a expulsar del orden jurídico el decreto reclamado sin analizar el contenido de las normas reclamadas, que es lo que realmente le interesa a la ciudadanía, se deja de cumplir con el mandato constitucional que nos obliga, en forma expresa, a privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales. El respeto a la división de poderes también es respetar la Constitución. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministra Esquivel. Ministra Ortiz.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. Respetuosamente, no comparto el sentido del proyecto. Por un lado, estimo que no se actualizan alguna de las irregularidades que se sostienen en la propuesta, como las referentes a la presentación de la iniciativa y la dictaminación en comisiones unidas del Senado y, por otro, si bien observo que existieron irregularidades en el proceso legislativo, como las referentes a la publicación del orden del día en la gaceta parlamentaria sin la debida anticipación y la ausencia de motivación respecto al trámite urgente en la Cámara de Diputados, que implicó la dispensa de los trámites legislativos, con base en el criterio que he sostenido desde que integro este Alto Tribunal estas no tienen un potencial invalidante.

Sobre este punto, el criterio que he mantenido al respecto, por ejemplo, en las controversias constitucionales 316/2019, 204/2020, 212/2020 y 35/2020 ha sido que las irregularidades cometidas en una frase preparatoria de carácter técnico dentro del proceso legislativo, como lo son la presentación de la iniciativa, la debida publicación de la orden del día en la gaceta parlamentaria, la dispensa de los trámites por urgencia y la dictaminación no implica necesariamente un efecto invalidante.

En primer lugar, coincido con el párrafo 217 del proyecto, que sostiene que la iniciativa que fue discutida y aprobada en la Cámara de Diputados en la sesión del seis de diciembre del dos mil veintidós era, prácticamente, la misma que había sido presentada por el Ejecutivo Federal. En ese sentido, considero que esa circunstancia no implica una violación al artículo 71 de la Constitución, pues el hecho de que un grupo parlamentario haya hecho suya una iniciativa, realizando las modificaciones que se consideraron pertinentes, pertenece al ámbito de lo estrictamente político parlamentario, por lo que no puede ser objeto de escrutinio por parte del Tribunal Constitucional, principalmente, porque no existen disposiciones que regulen estos aspectos.

En segundo lugar, considero que, si bien la dispensa de los trámites legislativos por urgencia sin expresarse las razones que lo sustentan sí constituyen una irregularidad, lo cierto es que, tal como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 50/2011, ello no tiene como consecuencia que se afecte la deliberación tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, pues, a reserva de que la ley no obliga a que se realice dicha fundamentación de las constancias del proceso legislativo, se advierte que las y los

legisladores tuvieron la posibilidad de manifestar su postura respecto a la iniciativa que dio origen al decreto que es objeto de análisis, posicionarse a favor o en contra de ella, así como de proponer mociones suspensivas que consideraron pertinentes.

El tercer lugar, en lo que concierne a la falta de publicación en la gaceta parlamentaria del orden del día con la anticipación suficiente para que las y los legisladores tuvieran conocimiento de lo que iban a votar en la sesión del seis de diciembre del dos mil veintidós, considero que esa cuestión no afectó la deliberación parlamentaria, pues se advierte que las y los legisladores sí conocieron el contenido de la iniciativa, así como los cambios que se realizaron, los cuales fueron informados durante el transcurso de la sesión. Aunado a ello (como ya mencioné), dichos cambios fueron mínimos, pues solo se eliminaron los espacios entre algunos párrafos y se adicionó un último párrafo y una oración final al penúltimo párrafo del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social, lo cual evidencia que no existieron impedimentos materiales para tener la certeza de lo que se estaba votando.

En cuarto lugar, respecto a las supuestas irregularidades en la dictaminación de las comisiones unidas del Senado de la República, estimo que, contrario a lo que señala en el proyecto, en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada la mayoría consideramos en el artículo 147 del Reglamento del Senado y los subsecuentes no se desprende que, cuando se trabaje bajo la modalidad de comisiones unidas, el dictamen tiene que aprobarse necesariamente en un solo acto por las comisiones participantes; por el contrario, la obligación es que dicha aprobación debe darse

por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan; requisito que, en el caso, se cumplió.

Asimismo, me separo de la conclusión contenida en el párrafo 241 del proyecto, respecto a que la sesión de la cámara de origen de quince de diciembre del dos mil veintidós, al haberse calificado de urgente la minuta remitida por la Cámara de Senadores, se repitió la violación a los artículos 71 y 72 constitucionales, debido a que en este supuesto no advierto que la calificación de urgencia transgreda lo dispuesto por el Texto Constitucional. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara Revisora se adoptaron en sus términos las propuestas de modificaciones y adiciones, y derogaciones contenidas en la minuta de la cámara de origen, salvo el artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social. Posteriormente, en la sesión de Cámara de Senadores del catorce de diciembre del dos mil veintidós se aprobó el dictamen señalando únicamente con la modificación al artículo 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Seguido el procedimiento y recibida la minuta en la cámara de origen, el quince de diciembre de dos mil veintidós se aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto.

Por todo lo anterior, en la fase del procedimiento legislativo, en este caso, adquiere especial relevancia el principio de economía procesal, que apunta la necesidad de no reponer innecesariamente las etapas procesales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada. En consecuencia, respecto a la supuesta transgresión al principio de deliberación democrática por un cúmulo de irregularidades, difiero de la propuesta, pues (como lo he expresado, en mi opinión) no se

actualiza una violación al proceso al no afectarse la participación de todas las fuerzas políticas, las reglas de votación ni la publicidad de la deliberación parlamentaria. Por todo lo anterior, mi voto es en contra del sentido y las consideraciones del proyecto. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministra Ortiz. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministra Presidenta. Voy a tratar de ser breve y también ya no me voy a referir a todos los antecedentes que han sido expuestos aquí con mucha claridad. Yo quiero subrayar un punto que me parece importante. Desde luego, no es un tema novedoso el que estamos viendo el día de hoy: hay una muy rica doctrina jurisprudencial de este Tribunal en Pleno, en el que se han analizado violaciones a los procesos legislativos tanto locales como federales.

Esta doctrina jurisprudencial, inclusive (yo me atrevo a decir y lo hemos dicho, perdón, textualmente) ha venido flexibilizándose de una postura más rigorista en el análisis del procedimiento parlamentario, sobre todo, a nivel reglamentario y reconociendo que el derecho parlamentario no es de estricto sentido, y que hay muchos acuerdos políticos que, efectivamente, se llevan a cabo por, en ambas cámaras y por las legisladoras y los legisladores, precisamente, para llevar a buen puerto la función legislativa que tienen. También hemos reconocido (de alguna manera) algunos efectos validantes, aun cuando decimos: hay ciertas irregularidades o el no respeto absoluto de ciertas fechas o plazos, pero que no

interfirieron en el conocimiento de las iniciativas y en la participación democrática de la mayoría y (desde luego) de las minorías.

No voy a citar (desde luego) todo, pero desde la 42 y sus acumuladas 43 y 44, resueltas desde septiembre de dos mil quince, en donde se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa de trámite de distribución del dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntuales resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse contra de esta solicitud, lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación, el resultado fue veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. La 131, 132, 133 y 134, resueltas en noviembre de dos mil diecisiete, donde también este Tribunal en Pleno consideró que no había lugar a anular el procedimiento o a declarar (perdón) inválido el procedimiento legislativo porque el dictamen se había sometido a discusión en lo general y en lo particular, y fue aprobado por una votación calificada donde estaban representadas todas las fuerzas políticas. En fin, tenemos varios casos donde hemos dicho: a pesar de que no se cumplan ciertos plazos o ciertas exigencias de publicación, finalmente no se impidió el debate parlamentario.

Y yo aquí quiero retomar también (porque así he votado yo también en precedentes) de lo que hemos señalado cómo garantizar este debate democrático y del derecho de las minorías de poder expresarse. No significa que tengan forzosamente razón o que tengan (digamos) la mayoría tomar en cuenta, pero sí es un derecho de los parlamentarios el poder conocer lo que están votando y el

poder expresar su opinión en ese debate. Esto es fundamental y esto sí es parte de esta doctrina constitucional, al lado (como ya se dijo) de las reglas de votación y de la publicidad de las sesiones. Esto no se puede obviar. En este sentido, ya ha quedado muy claro aquí también que, en el momento en que estas iniciativas fueron entregadas a los legisladores, es decir, que los legisladores y publicadas (perdón) y, en su caso, entregadas a los legisladores, fue (como se acaba de decir) durante la sesión, es decir, en el momento en que inicia la sesión se publican en la gaceta estas iniciativas hechas suyas por una diputada o por los grupos mayoritarios.

Entonces, también se ha señalado (ya se señaló aquí) que es un hecho notorio (no podemos entrar en ese momento a eso, pero el proyecto hace referencia porque es inevitable hacer referencia) que no fue solamente la iniciativa de reformas a esta ley y a la ley de responsabilidades (que, de por sí, bueno, ya eran cincuenta artículos), sino que, en este proceso legislativo, se presentaban, además, cuatro iniciativas que suman otros ciento cincuenta artículos. Estamos hablando de un total de seis ordenamientos jurídicos y quinientos diez artículos que se estaban conociendo con la sesión iniciada. Resulta, por lo tanto, evidente que no podemos afirmar que esto garantiza que los legisladores conozcan el contenido de las iniciativas y, por lo tanto, puedan expresar sus opiniones y sus votos en contra o a favor al respecto.

Yo, respetuosamente, (y sí quiero señalarlo, efectivamente, porque también está narrado en el proyecto), la Junta de Coordinación Política (la denominada JUCOPO) tuvo una sesión, pero esta sesión fue a las nueve horas con treinta minutos de la mañana y, en

esa sesión, únicamente se resolvió sobre que se votaría el dictamen del plan A y habría una sesión vespertina para ver dos iniciativas. No hay publicación en la gaceta en este momento. Fue a las trece horas y fue la mesa directiva la que aprobó, en la orden del día, que habría, precisamente, esas dos iniciativas, pero tampoco se publicaron en la gaceta en ese momento, es decir, nadie las conocía, y esto es así porque, además, a esa hora ni siquiera había iniciado el debate constitucional. El debate sobre la reforma constitucional inició a las catorce horas de ese día, es decir, todavía no se discutía ni la propuesta (sí dictaminada) de reforma constitucional.

Por lo tanto, se corrobora lo que aparece en el expediente: que fue concluida la sesión matutina cuando el señor Presidente envía, el Ejecutivo Federal, sus dos iniciativas, una con dos ordenamientos y otra con cuatro, a la Cámara de Diputados y en sesión se anuncia este envío y se envían a dictaminación de las comisiones respectivas y todo lo demás que ya sabemos, es decir, la dispensa que, insisto, más allá de considerarnos (y yo concuerdo en que es muy difícil esa exigencia y fundamentación o motivación) y menos (y eso sí lo hemos dicho también o, en su caso, yo lo he señalado) no podemos juzgar los méritos que la cámara tenga para la urgente y obvia decisión.

Pero, insisto, me parece a mí que estos no pueden ser argumentos. Además, tanto la Junta de Coordinación Política es un órgano que impulsa entendimientos y convergencias políticas, como dice la ley orgánica. Es un político, no jurídico y no se sustituye a los derechos de las legisladoras y los legisladores. Yo también concuerdo que ha sido práctica constante que se use esta figura y frecuente lo de

urgente y obvia resolución, pero eso no puede llevar a que, una vez votado por la mayoría (claro que es la mayoría la que vota que es de urgente y obvia resolución), se proceda a la votación directa sin dictamen de estas iniciativas, sin el conocimiento de los legisladores que están votando. Y esto se corrobora porque estos (ya señalados en el proyecto) cambios aparentemente menores (no nos corresponde analizarlos ahorita, pero estos cambios aparentemente menores) no son los que están publicados en la gaceta. La publicación de la gaceta de las reformas que el grupo mayoritario hizo suyas son idénticas en publicación a las del Presidente de la República. Y, por eso, es evidente y es claro (pues sí) que la mayoría votó esta urgente y obvia resolución.

La acción de inconstitucionalidad, precisamente, es un control parlamentario en sede jurisdiccional para que la minoría pueda impugnar lo que hizo la mayoría cuando considera que no se respetó el Texto Constitucional. En este sentido, yo ahí me voy a detener. Desde luego, estoy con el proyecto. Yo también, conforme a mis votos (como esto de la exigencia de justificación de urgente y obvia resolución), o bien, también me separo, (desde ahorita lo anuncio) de esta interpretación del artículo 71, es decir, si era preferente o no era preferente, pero esto lo haré en un voto concurrente. Por lo demás, estoy a favor del proyecto. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Laynez. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo voy a tratar de ser muy breve. Estoy con el sentido del proyecto. Nuestro país es una democracia constitucional. Uno de sus principios

fundamentales es que las decisiones deben ser tomadas mediante procedimientos democráticos de tipo deliberativo. ¿Qué implica esto? Que las decisiones deben adoptarse mediante la regla de la mayoría, una vez que sea deliberado el tiempo suficiente a partir de la información relevante, habiéndose escuchado en igualdad de condiciones a todas las fuerzas políticas con representación. Detrás de la deliberación parlamentaria está la salvaguarda de la expresión de las minorías. La deliberación legislativa da lugar al diálogo, a la interacción entre las distintas fuerzas políticas. Sin deliberación no hay acuerdos, no hay consensos.

Nuestra Constitución, en sus artículos 71 y 72, es clara al establecer que en la toma de decisiones fundamentales para el Estado Mexicano no basta simplemente una votación mayoritaria. El Poder Legislativo, como órgano de expresión de las distintas ideologías de este país, está normado por reglas y procesos, muchas de ellas que, incluso, los propios legisladores se dan a sí mismos, que dan cabida a la expresión minoritaria. En particular, coincido con el sentido del proyecto, pues advierto que el decreto impugnado, efectivamente, fue emitido sin observar algunas de estas reglas constitucionales y legales del proceso democrático que dan lugar a un potencial invalidante, a saber, se emitió sin que todas las fuerzas políticas tuvieran conocimiento de la iniciativa que iba a votarse. Además, no tuvieron tiempo para examinarla previo a la deliberación, derivado de que se dispensaron los trámites sin justificar la urgencia de esa medida. Es criterio mayoritario de este Alto Tribunal que la justificación de la dispensa del trámite legislativo para asuntos de obvia y urgente resolución exige una motivación expresa y suficiente, por lo que no basta que una mayoría dispense el trámite sin exponer las razones que, objetivamente, lo justifiquen.

Este criterio que se tomó ahora, porque es el que está rigiendo mayoritariamente, fue posterior a la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, que se falló el trece de septiembre de dos mil dieciocho, ya que en ese precedente se dieron exactamente los mismos motivos y este precedente salió por unanimidad. Este criterio (que yo sigo sosteniendo) es acorde con el artículo 65, punto 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, que prevé, esencialmente, que, cuando se requiera que algún asunto se tramite de manera urgente, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la junta, quien deberá circular el documento con el contenido entre los grupos.

En el caso (tal como lo expone el proyecto), durante el proceso legislativo, cuando se hizo la solicitud de urgencia fue a las veintitrés horas y no se externó razón alguna o argumento objetivo que la sustentaran. Al margen que pudiésemos nosotros calificarlo o no, no existió argumento alguno. En particular, la diputada que presentó la iniciativa en cuestión, simplemente, solicitó la dispensa y la mayoría lo aprobó sin que, para tal efecto, se haya expresado razón alguna. Incluso, esto fue motivo específico de mociones suspensivas, y no es obstáculo a lo anterior que la junta de la mañana se anunció (solamente se anunció) que se presentarían iniciativas como urgentes, pero la solicitud y decisión fue en la propia sesión a las veintitrés horas porque aprobar las dispensas es facultad del pleno de la cámara.

Por otra parte, otra condición necesaria del proceso democrático es garantizar una participación informada de las distintas fuerzas legislativas que habrán de conocer el objeto de la deliberación que

se abordará, es decir, los congresistas deben tener acceso con la oportunidad debida a la información relevante del proyecto legislativo. Del análisis del proceso legislativo se puede observar que la iniciativa en estudio fue publicada el mismo día de su discusión y no transcurrió más de una hora del momento en que se presentó al que se discutió, justamente, como consecuencia de la dispensa del trámite legislativo ordinario, lo que hace evidente que la mayoría de los legisladores ignoraban el contenido de la iniciativa y eso, incluso, motivó una serie de mociones suspensivas realizadas por los legisladores, que fueron desestimadas por la mayoría que presentó la iniciativa.

Se puede advertir que las modificaciones normativas en cuestión tienen una complejidad técnica considerable, pues inciden en distintas ramas jurídicas, entre ellas, la administrativa, la constitucional, la electoral, como es la propaganda gubernamental, el uso de recursos públicos relativos a la comunicación social y reglas que imperan en su autorización, entre otros; de ahí que no se puede afirmar, sin lugar a dudas, que todos los legisladores y, sobre todo, las minorías parlamentarias hayan tenido conocimiento de esa iniciativa y menos desprender ese conocimiento del artículo 65, punto 4, del reglamento, en el sentido de que, como lo tenía que pasar en correo electrónico, de ahí se desprende, porque eso no sucedió: la dispensa fue hasta en la tarde.

En ese contexto, como lo he votado desde hace más de seis años y en congruencia con mi postura (a mi juicio), esta situación de desconocimiento de lo que se votará, al igual que el trámite urgente del proceso legislativo, son causas invalidantes del procedimiento legislativo porque vulneran la equidad en la deliberación

parlamentaria al grado tal que ni siquiera se cumple con las condiciones mínimas de una deliberación democrática, pues el trámite precipitado provoca que no se conozca el contenido de la iniciativa. Todo lo anterior (a mi juicio) es contrario a la configuración representativa, republicana y democrática que prevé nuestro Texto Constitucional, por lo que (reitero) considero que existen condiciones suficientes para declarar la invalidez del proceso legislativo en cuestión y, consecuentemente, de las normas que derivaron del mismo. Solo quiero hacer patente que estas mismas consideraciones (algunas del proyecto, no todas, que no comparto todas, pero las más fuertes) también fueron motivo de análisis por este Tribunal Pleno (como lo hizo, como lo señaló el Ministro Zaldívar), que fue la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y acumulada 152/2017, fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós por unanimidad de votos. Eso es todo, gracias. Tome votación, por favor. Ah, Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra. Antes que nada, agradezco la claridad de los nueve participantes, quienes dieron su voto a favor del proyecto y de su contenido. Precisamente a partir de esa claridad, tomaré para el engrose aquellos argumentos que alcanzaron la mayoría calificada, excluyendo los que no lo son, como (por ejemplo) la interpretación copulativa del artículo 82, punto 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, que (si me lo permiten) será eliminado, y lo relativo a la facultad del Ejecutivo para presentar iniciativas preferentes y su relación con la que el grupo parlamentario de MORENA hizo suya la misma; esto también quedaría eliminado.

Y aun cuando tendría yo argumentos suficientes para rebatir los también argumentos en contra del proyecto, me parece que lo han hecho con toda claridad la señora Ministra Ríos Farjat, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Laynez Potisek y, de manera genérica, el resto de las intervenciones, de modo que no tendría nada más que agregar. A mi modo de entender, han quedado completamente desvirtuados. En esa medida, ofrezco el engrose, precisamente como es mi obligación, encontrando los motivos específicos por los que hubo voto a favor, excluyendo los que no lo tienen. Gracias, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Pérez Dayán. Tome la votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del sentido del proyecto. Me reservo un concurrente una vez que haya podido ver el engrose.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor del proyecto modificado por razones adicionales y anuncio un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra del proyecto y con voto particular.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra del proyecto, de las consideraciones y anuncio un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto original.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del sentido del proyecto, separándome de consideraciones y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En el mismo sentido.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto modificado con un voto concurrente a reserva de ver el engrose, y señalando también los precedentes que he votado en este sentido desde dos mil veinte.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** En los mismos términos.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el sentido del proyecto, apartándome de algunas consideraciones y anuncio voto concurrente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de la propuesta modificada; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, con consideraciones adicionales y anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Aguilar Morales, con las consideraciones del proyecto original; el señor Ministro Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat se reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones con anuncio de

voto concurrente; voto en contra de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, quienes anuncian voto particular.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Pasaríamos al apartado de efectos, Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Por lo que hace a los efectos, estos se encuentran en la hoja 185 y se observa lo dispuesto en la ley reglamentaria para declarar la invalidez de la totalidad del decreto combatido, así como que la sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra?

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Yo estoy en contra de los efectos porque considero que se debe entrar al estudio de las normas. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra de los efectos.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra de la invalidez de la totalidad del decreto y solo por la invalidez de los artículos 3 Bis,

fracción V, inciso c), y 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social por falta de consulta previa.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de los efectos propuestos, voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y voto en contra con precisiones de la señora Ministra Ortiz Ahlf.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Hubo algún cambio en los resolutivos?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Ninguno, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Consulto: ¿se pueden aprobar en votación económica los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Señor secretario, ¿existe algún otro asunto listado para el día de hoy?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Ninguno, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Señoras y señores Ministros y Ministras, voy a proceder a levantar la sesión. Las y los convoco a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el día de mañana a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:30 HORAS)**