

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 29 DE AGOSTO DE 2022.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

150/2017
Y SU
ACUMULADA
153/2017

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE.

(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)

3 A 31
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 29 DE AGOSTO DE 2022.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**LORETTA ORTIZ AHLF
(SE REUNIÓ A DISTANCIA MEDIANTE EL USO DE
HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS)**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hago del conocimiento de la opinión pública que la señora Ministra Loretta Ortiz participa de manera remota en esta sesión. Dé cuenta, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 85 ordinaria, celebrada el jueves veinticinco de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y SU ACUMULADA 153/2017, PROMOVIDAS POR DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.

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

PRIMERO. SE SOBRESEE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 153/2017, EN ATENCIÓN A LO DETERMINADO EN EL CONSIDERANDO TERCERO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

SEGUNDO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017, FORMULADA POR LOS SENADORES INTEGRANTES DE LA MINORÍA PARLAMENTARIA DISIDENTE.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ TOTAL DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EL

MARTES TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTE FALLO AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, oportunidad, legitimación de los promoventes, causas de improcedencia y precisión de la litis. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señor Ministro ponente, si es tan amable de presentar el considerando sexto, que son las violaciones de carácter formal al proceso legislativo.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente, con todo gusto. Antes de hacer el detalle de esta primera parte del proyecto en su fondo, quiero agradecer al señor Ministro González Alcántara Carrancá y a la señora Ministra Ríos Farjat algunas observaciones que me hicieron sobre los puntos precedentes; mismas que se corregirán por no ser necesarias.

Habiendo sido, entonces, —ya— aprobado el sobreseimiento por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 153/2017, en tanto el partido político no tiene legitimación para combatir esta ley, y declarada infundada la causa de improcedencia que involucra el fondo, presentaré, precisamente, las razones de invalidez que — como ustedes lo tienen claro— en el propio proyecto se dividen en dos grandes capítulos.

El primero relata una serie de irregularidades en el proceso legislativo, que el propio proyecto estima tienen un efecto invalidante. En la eventualidad de que estas no alcanzaran la votación necesaria, el propio proyecto describe y contesta cada una de las razones de invalidez de fondo sobre las reformas que contiene este decreto. Para efectos de ordenar la exposición en la primera parte, es decir, la que atañe a las irregularidades detectadas durante la secuela del procedimiento legislativo que culminó, precisamente, con la publicación del decreto impugnado, prescindiendo de todo el marco normativo —que todos ustedes conocen perfectamente bien—, simplemente presentaré aquellas que me convencen para un efecto invalidante, dejando otras tantas que, aunque lo pudieran tener, en función de los precedentes pudiera no alcanzarlo, pero que por su gravedad —estas que traigo— me llevan a estimar y proponer lo que aquí tengo.

Uno. Durante la etapa previa a la discusión ante el Pleno del Senado, respecto de la iniciativa que buscaba reformar distintas disposiciones de la ley cuestionada, particularmente, las que se refieren a violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de

las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático, debo destacar que, en la parte de comisiones unidas, tanto la convocatoria y la sesión extraordinaria del veintiséis de octubre de dos mil diecisiete presentan irregularidades, tales como que, a pesar de estar convocadas tres distintas comisiones para elaborar el dictamen y, con el mismo, llevarlo, precisamente, a la sesión plenaria, este no se generó de manera conjunta, pues solo fue una de las tres comisiones la que lo presentó.

Se destaca, inicialmente, que, de acuerdo con la normativa, la Comisión de Comunicaciones y Transportes y Estudios Legislativos tenía la obligación de, dentro de los treinta días hábiles siguientes contados a partir de la recepción de la minuta con proyecto de decreto que provenía de la Cámara de Diputados, haber resuelto la misma o solicitado la prórroga correspondiente. Queda claro que la convocatoria a la sesión extraordinaria acaeció mucho tiempo después de los treinta días que la propia normativa establece, lo cual hubiere considerado para que se hubiere solicitado la prórroga, la cual no se hizo. La sesión extraordinaria en la que se aprobó el dictamen que correspondía a comisiones unidas se llevó a cabo el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, es decir, mucho tiempo después del cinco de junio de dos mil diecisiete, en donde los treinta días que correspondían fueron superados.

Adicionalmente a ello, considerando que eran tres las comisiones que tendrían que haber resuelto sobre del dictamen, no se otorgó ni a los integrantes de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, a la de Estudios Legislativos y a la de Radio y Comunicación el tiempo suficiente a sus integrantes para el estudio y análisis del dictamen respectivo, el cual, incluso, no tenía una razón explícita de

quién lo había elaborado, en el entendido que este dictamen siempre debe distribuirse a todos los integrantes de las comisiones que intervienen en la discusión de estos, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deban discutir si votarse, más aún, que queda comprobado que muchos de ellos o no recibieron en su oficina el dictamen impreso y aquellos a los que se les buscó notificar electrónicamente tampoco pudieron recibir tal documentación, pues queda demostrado que los archivos adjuntos por su peso informático no pudieron siquiera ser enviados.

Durante la reunión extraordinaria de comisiones unidas, convocada de manera irregular por tres secretarios de una de ellas y no por la tercera parte de la misma, se puede advertir que se violaron las normas procedimentales que rigen los trabajos legislativos, pues, aparentemente, esto procedió después de lo que se dice fue un dictamen conjunto de comisiones unidas, es decir, un acuerdo expreso de las tres juntas directivas que debió convocar a una reunión extraordinaria conjunta, discutir el dictamen y resolver, lo que no sucedió, mas se puede comprobar que, precisamente — como ya se indicó—, fueron tres secretarios integrantes de una de las comisiones quienes citaron, aun cuando el presidente de esa mesa se opuso expresamente a ello, estimando que era indispensable realizar diversos ajustes al dictamen respectivo, lo cual demuestra que el procedimiento al que se debió sujetar en comisiones provocó que sus integrantes no tuvieran conocimiento del dictamen respectivo y, por tanto, que los integrantes de las otras comisiones tampoco participaran de modo integral para definir el dictamen.

En este punto, debe precisarse que, aun cuando el presidente de la comisión convocante se niegue, precisamente, a convocar una sesión extraordinaria, es indispensable que esta sea convocada, por lo menos, por la tercera parte de la totalidad de los integrantes de cada una de las comisiones de que se trate, lo cual no sucedió, pues la convocatoria —tal cual lo expresé— surgió de tres integrantes de las comisiones, cuando por su número tendrían que haber sido cinco.

Respecto de los trabajos legislativos que se llevaron a cabo de manera conjunta —como se dice en el propio dictamen—, existen también otros requisitos previstos en el Reglamento del Senado que, para estos efectos, sirve como parámetro de regularidad democrática, que no se cumplieron. Esto porque la junta directiva de la comisión coordinadora, en consulta previa con las otras comisiones dictaminadoras —según lo establece la normativa—, debió, primeramente, acordar la organización y el método de trabajo para el estudio conjunto de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes, lo cual, si bien sucedió, en su ejecución no se presentó, dado que el resultado de su discusión solo quedó a cargo de una de ellas. De igual forma, la comisión que coordina los trabajos correspondientes siempre debe acordar con la comisión opinante el plazo para emitir las observaciones conducentes, las cuales, en todos los casos, se deben repartir entre las comisiones coordinadoras y las que participan a efecto de que, una vez desahogadas, elaboren un dictamen conjunto, el cual debe incluir todas las consideraciones que se presentaron y narrar los puntos de vista que se fueron aportando en cada una de estas discusiones, en el entendido de que la opinión debe ser aprobada, además de los de la mayoría de

los miembros de la comisión que la emite, por las restantes, lo cual, en el caso, no sucedió y, particularmente, no se comunicó mediante los medios informativos correspondientes la existencia del dictamen.

El proyecto de dictamen formulado por cualquier comisión coordinadora siempre se somete a la consideración de otras codictaminadoras a fin de que incorporen las observaciones y propuestas que se dan a esta última. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye entre todos y cada uno de los integrantes, en este caso, de las tres comisiones, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse ese dictamen. Como lo he venido expresando, estas exigencias no se cumplieron, particularmente, en el tiempo en que se discutieron, ya que el plazo mínimo de veinticuatro horas para la distribución del dictamen conjunto que se analizó en la sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete por la mañana no dejó transcurrir ese tiempo, sino apenas diez horas sin tener claro que sus integrantes hayan recibido el dictamen correspondiente.

El propio veintiséis de octubre se describen una serie de violaciones procedimentales que acontecieron en la sesión plenaria vespertina del Senado de la República, pues, una vez concluida la sesión extraordinaria de comisiones unidas en la que no se repartieron los dictámenes ni se cumplió con el tiempo mínimo que exige la regulación, abierta —ya— la sesión ordinaria del Senado se solicitó la incorporación de último momento del dictamen. Para tal efecto, se da cuenta que, sin excepción alguna, todos los dictámenes que

serán analizados en el Pleno del Senado deberá ser publicados en la Gaceta Parlamentaria, al menos, veinticuatro horas antes de la sesión del pleno en la cual son puestos a debate y votación, de manera que, si no se cumple con el requisito ineludible de publicación previa, el pleno, por disposición reglamentaria expresa, estará impedido para analizar el dictamen respectivo; circunstancia esta que se agrava si se considera que el dictamen que aprobaron las comisiones unidas no se contemplaba en el orden del día correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, sino que fue incluido en último momento, —ya— avanzada la sesión del Pleno y sin que se hubieren publicado los votos particulares, en caso de existir, los cuales no se presentaron por falta de comunicación entre los integrantes de las tres comisiones que participaron en su elaboración ni se cumplieron las restantes disposiciones, dispensándose, incluso, su lectura, lo cual cobra una particular importancia, pues, si no se conocía su contenido, menos aún se podría haber conocido si se dispensó esa lectura. De modo que ordenar la incorporación inmediata y discusión ante el Pleno del Senado de la República durante una tarde, acomodado de último momento y sin haber dejado transcurrir las veinticuatro horas para conocimiento del dictamen y adicionado que se dispensó su lectura, puede demostrar que, con todo ello, se afecta la calidad democrática que debe llevar toda discusión cuando se trata de aprobar leyes.

Es importante destacar que un dictamen con proyecto de ley únicamente se encuentra en condiciones de ser votado después de haberse efectuado dos lecturas ante el pleno en sesiones consecutivas, en la inteligencia de que el presidente de la mesa directiva no estaba en posibilidades —como lo expresé— de

dispensar la primera lectura, tal como lo solicitaron dos senadores mediante escrito presentado unos momentos antes de su análisis y discusión ante el pleno. Lo anterior, debido a que tampoco se cumplió —como también lo expresé— con el requisito de que el dictamen se hubiese publicado en la Gaceta del Senado, al menos, veinticuatro horas antes de su discusión, de ahí que no es posible considerar —de manera alguna— a la publicación, como primera lectura del dictamen respectivo, como el cumplimiento del requisito de conocimiento que se debe tener antes de discutir cualquier modificación a la ley.

Estos requisitos —repito— fueron soslayados en la discusión correspondiente y significan una violación al proceso legislativo, así como al derecho que asiste a las minorías de no ser excluidos del proceso deliberativo, máxime que, en el presente caso, es evidente —y así está comprobado— que los senadores integrantes del pleno no conocieron con el tiempo necesario el contenido del dictamen correspondiente porque no se publicó en la Gaceta Parlamentaria con una antelación de veinticuatro horas ni se publicaron los votos particulares correspondientes doce horas antes, en virtud de que el dictamen fue incorporado tan pronto como terminó la sesión extraordinaria de comisiones unidas para su discusión y aprobación ante el pleno en ese mismo día, es decir, todo corrió en un período de diez horas desde su inicio hasta su terminación.

Son muchas más las irregularidades que se apuntan en el proceso legislativo; sin embargo, el proyecto, aunque las describe, solo trata sobre estas y, ante todo lo anterior, propone que las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales, contenidas tanto en el texto de la Norma Fundamental como en el Reglamento del

Senado, se traducen en una violación directa a lo dispuesto en los párrafos primero del artículo 72, en relación con los diversos 1, párrafo quinto, 2, apartado B, fracción VI, y 6, apartado B, fracciones I y III, de la Constitución Federal, así como de diversas disposiciones del propio reglamento —ya— citado, de ahí que se propone su efecto invalidante al trascender a todo decreto legislativo aprobado el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete y publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre siguiente.

Señoras Ministras, señores Ministros, señor Ministro Presidente, esto es —muy apretadamente— el resumen de las violaciones procesales que se destacan en este proyecto y la consecuencia que se propone. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Primero que nada, quisiera agradecer al Ministro Pérez Dayán que hubiera tomado en cuenta las observaciones que le hicimos. Concuero con la conclusión de que el proceso legislativo tuvo vicios que exigen se invalide el decreto impugnado en su totalidad. A pesar de lo anterior, formularé un voto concurrente para separarme de algunas consideraciones que se hacen al fijar el parámetro de regularidad constitucional del procedimiento legislativo, así como para aclarar cuáles son los vicios del procedimiento que estimo son invalidantes.

Partiendo de lo anterior, me parece que el vicio medular por el que debe de concluirse que el procedimiento no tuvo un carácter democrático deliberativo consiste en que la minoría parlamentaria no tuvo la oportunidad de participar en condiciones de libertad y de igualdad en el propio procedimiento legislativo. Ello fue así porque no se convocó con veinticuatro horas de anticipación a la sesión extraordinaria de las comisiones unidas. Tampoco se publicó con esa anticipación a la sesión del pleno el dictamen y se dispensaron las dos lecturas de este en la sesión. Lo anterior tuvo como consecuencia que los senadores no contaran con el tiempo suficiente para estudiar y conocer adecuadamente el dictamen sometido a discusión, lo que evitó la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad e impidió la existencia de una deliberación democrática genuina.

Si bien reconozco que el Senado puede dispensar el cumplimiento de estos requisitos, conforme a precedentes pronunciados por ese Tribunal Pleno, para que ello sea compatible con el carácter democrático deliberativo es necesario que se pruebe la existencia de hechos que generan una condición de urgencia, una relación medio-fin entre estos hechos y la ley o el decreto, así como las condiciones de urgencia que evidencien la necesidad de omitir algunos trámites parlamentarios.

Considero que la obligación de consultar a las comunidades indígenas y afromexicanas deriva de la abrogación de los lineamientos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en los que se establecían derechos a favor de las personas con discapacidad y de las comunidades indígenas. Esta abrogación se ordena de manera explícita en el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, pero se inscribe dentro

de un sistema normativo cuyo objeto es abandonar, justamente, el modelo regulatorio en el que estos lineamientos se insertaban.

Por esa razón, considero que todo el decreto debió haber sido objeto de las consultas previas convencionalmente mandadas. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Me parece oportuno precisar que, cuando en la Segunda Sala analizamos algunas de las normas que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, discrepé en otorgar el amparo y formulé un voto particular porque consideré que las disposiciones que hoy analizamos favorecen tanto la libertad de expresión como la libre manifestación de las ideas de las comunicadoras de la radio y televisión y, al mismo tiempo, a través de un sistema de autorregulación de los concesionarios, que también protegen el derecho a las audiencias a elegir los contenidos audiovisuales con total libertad de criterio; sin embargo, el proyecto que nos presenta a nuestra consideración el Ministro Alberto Pérez Dayán lo examina con sumo cuidado, con relación a todas las violaciones al proceso legislativo. Estas fueron procesadas por el Senado tanto en sus comisiones unidas, que dictaminaron la minuta que les fue enviada a la Cámara de Diputados, como lo ocurrido en la sesión plenaria, en la que el Senado aprobó el proyecto del decreto respectivo.

Aquí es donde se centra la discusión del asunto y, en suma, todas estas omisiones, valoradas en su conjunto, que han sido detalladas por el Ministro Pérez Dayan en su presentación del proyecto, me llevan a compartir la propuesta de invalidar en su integridad el decreto que contiene las normas reclamadas a fin de que el Congreso de la Unión, en uso de sus competencias constitucionales, legisle de nueva cuenta sobre los derechos de las audiencias con pleno respeto en el ejercicio de la libertad de expresión de quienes comunican sus ideas en las radiodifusoras y televisoras del país, tomando en cuenta que este Tribunal Pleno no le impone al Poder Legislativo Federal directrices ni lineamiento alguno, porque esta decisión examina el fondo del asunto y solamente formaría un voto concurrente para ello. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Coincido con la mayoría de las violaciones que se destacan en relación con este procedimiento legislativo; sin embargo y aunque el señor Ministro ponente anunció que haría algunas modificaciones a su proyecto, —yo— para el caso de que subsistiera, me manifiesto que me separo del apartado VI.2, que se denomina “Fijación del parámetro de la regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y especial relevancia del Reglamento del Senado”. En este apartado hay una propuesta de construcción de un nuevo parámetro. Aunque entiendo que el señor Ministro ponente aceptó hacer algunas modificaciones al respecto —yo—,

en este punto, iría por lo que ha sido el criterio tradicional de este Tribunal Pleno respecto a la construcción de este parámetro para analizar violaciones cometidas en el procedimiento legislativo. Con esta aclaración, estaría a favor del proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere...? Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Sí, sí, sí, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, Ministra Ortiz, adelante. Perdón, ahora le doy la palabra, Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, muchas gracias, Ministro Presidente. Yo estoy a favor del proyecto por, precisamente, que se afecta todo el decreto por invalidez; pero, sin embargo, por consideraciones distintas y atendiendo a que se va a modificar el proyecto, —sí— quiero hacer manifestación de la opinión que tengo sobre la consulta previa y, en ese sentido, me apartaré de consideraciones para no ser incongruente.

Considero que el legislador debió haber hecho una consulta previa tanto a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como personas con discapacidad; sin embargo, —a mi consideración— el simple hecho de que no se haya realizado dicha consulta es suficiente para que se declare la invalidez del sistema normativo impugnado.

Llego a esta conclusión por tres consideraciones principales. En primer lugar, considero que, siempre que una medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a estos dos grupos en situación de vulnerabilidad, existe la obligación constitucional y convencional de hacer una consulta previa a partir de una interpretación del artículo 2° constitucional y del 6° de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como de lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos asuntos, como el “Caso de Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala”. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados previamente sobre temas de políticas y leyes que sean susceptibles de afectarles directamente. La denegación de este derecho —sin duda— tendrá como consecuencia una violación a sus derechos humanos.

Al respecto, considero que ni la Constitución ni el *corpus iuris* en la materia impone un estándar de afectación o un parámetro para determinar el nivel de incidencia que la norma legislativa debe tener en sus derechos. Basta con que la medida sea susceptible de afectarles de manera directa para que se deba hacer una consulta previa de manera apropiada a las circunstancias concretas. En el caso de personas con discapacidad, la Convención de Naciones Unidas en la materia, en su artículo 4, obliga a los Estados a consultarles en aquellos casos que se tomen decisiones sobre cuestiones relacionadas con personas con discapacidad.

Es por lo anterior que —en mi opinión— lo que procede determinar es si la medida impugnada es susceptible de afectar los derechos a estos grupos, lo cual me lleva a una segunda consideración. En razón de que se modificó, precisamente, el proyecto, formulo mi

voto aprobatorio por distintas consideraciones y anunciando un voto concurrente. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. Brevemente. Yo estoy con el sentido del proyecto. Me separo de algunas consideraciones y haré un voto concurrente, partiendo, precisamente, de lo que sucedió desde comisiones unidas, donde, expresamente, varios senadores manifestaron una moción suspensiva para que se les permitiera leer el dictamen porque —a su juicio— se estaba vulnerando el reglamento respectivo. Entonces, —yo— haré un voto concurrente y separándome de algunas consideraciones, pero estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Piña. ¿Algún otro comentario? Ministra Ríos Farjat, después el Ministro Aguilar.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión impugnada en esta reforma ya ha sido objeto de diversos mecanismos de control constitucional.

La Ministra Esquivel acaba de mencionar uno de la Segunda Sala. Nosotros también lo analizamos en la Primera en el amparo en revisión 1031/2019. En dicho precedente, no analizamos violaciones al procedimiento legislativo. No estaba impugnado así

y, como lo señalé en un voto concurrente, lo votado en aquel asunto no condiciona la votación que hagamos en este diverso medio de control constitucional. De hecho, en aquel asunto habíamos considerado —a grandes rasgos— que la reforma de dos mil diecisiete resultó regresiva respecto a derechos con los que —ya— contaban las audiencias, incluyendo el del IFT a contar con determinadas atribuciones y mecanismos concebidos para la mejor defensa de los intereses de las audiencias y, en particular, de las personas con discapacidad, pues los lineamientos del IFT contenían disposiciones para facilitar a las personas con discapacidad el acceso a estos derechos y, además —del otro lado de la moneda—, también a las concesionarias de la industria de radio y televisión a tener claridad y seguridad jurídica respecto a sus derechos y obligaciones.

Pero, en este caso en particular, —yo— estoy con el proyecto en la propuesta que hace el Ministro ponente —el Ministro Pérez Dayán— sobre invalidar la reforma de dos mil diecisiete, en cuanto a la serie de violaciones al procedimiento legislativo porque como ya lo he señalado en otros precedentes sobre esta votación legislativa, el *fast track* o “por la vía rápida”, me parece inconstitucional. Atenta contra los principios de la deliberación democrática y contra lo que se espera de un Poder Legislativo. En esta materia en particular resulta de la mayor relevancia, porque tiene impacto en concesiones —como se ha señalado aquí—, en personas con discapacidad y en pueblos indígenas y afroamericanos.

Entonces, creo que es necesario, en este procedimiento, que se lleve a cabo, y en particular en este. Por las aristas que posee esta

reforma de dos mil diecisiete, su impacto amerita que se lleve a cabo el procedimiento legislativo de manera muy puntual, siguiendo los reglamentos de las Cámaras y la Ley Orgánica del Congreso. Así que yo estoy de acuerdo con el proyecto. Si acaso, me separaría de algunas consideraciones que haría, en todo caso, en un voto concurrente. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muy brevemente, señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con la propuesta que nos hace el señor Ministro Pérez Dayán —ponente de este asunto—, en el que entiendo que lo que nos planteó fue la violación al procedimiento legislativo. No me pronuncio —yo— respecto del otro planteamiento posible, que sería el de la consulta a los pueblos indígenas y personas con discapacidad, precisamente, porque el Ministro ponente —hasta ahorita— no nos planteó ese tema.

Entonces, —yo— estoy de acuerdo con el tema que nos plantearon en relación con el procedimiento legislativo deficiente, que viola —como ya se ha dicho— no solo el reglamento, sino también la Ley Orgánica del Congreso, ya que estas reglas tienen la finalidad fundamental de que los integrantes del Poder Legislativo tengan la oportunidad de conocer, estudiar y, en su caso, discutir una iniciativa o decreto conocido y cuyos alcances estén a la vista para poder aprobar una nueva modificación legislativa y, en ese sentido, sustancialmente estoy de acuerdo con él y, en todo caso, habiendo visto —ya— el engrose final podría —yo— hacer un voto

concurrente, de tal manera que solo lo reservo como una posibilidad. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo voy a dar mi opinión, señor Ministro ponente, y después le cedo la palabra.

Yo estoy a favor de invalidar el procedimiento por violaciones, la reforma por violaciones al proceso legislativo. Quiero decir que —yo— siempre he tenido un criterio deferente al órgano legislativo y el parámetro de regularidad constitucional que he sostenido es el que, tradicionalmente, se había defendido y entendido en este Tribunal Pleno, que garantizara la calidad democrática, entendiendo esto como el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, así como la publicidad de las votaciones y las deliberaciones.

He también votado, reiteradamente, que la sola rapidez con la que se aprueban las leyes, en determinados casos, no puede ser motivo para invalidar un procedimiento. Me parece que esta es una intromisión indebida del Tribunal Constitucional en la vida interna de los parlamentos. Hemos llegado al caso de invalidar procesos, leyes aprobadas por unanimidad porque a nosotros nos parece que fue muy rápido, y que las razones para determinar la dispensa de trámite no son objeto de control jurisdiccional. Me parece que estas son valoraciones del órgano legislativo, de su autonomía, de su forma de procesar, que —yo— he votado consistentemente en que se debe respetar, pero también he considerado que existen casos en que las violaciones son de tal entidad o que los procedimientos

en conjunto están tan desaseados que deben conducir a la invalidez del producto legislativo por impactar, precisamente, la calidad democrática de la decisión tomada.

En este caso concreto, advierto que hay violaciones graves que afectan, trastocan estos atributos democráticos, dado que no se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación democrática en condiciones de libertad, de igualdad, al haberse violado los cauces tanto en las comisiones como en el pleno, que permitan a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en el contexto de la deliberación pública.

En mi opinión, solo hay dos razones por las cuales se debe de invalidar este proceso legislativo y serán las únicas que —yo— suscribiré, y me aparto de todo el resto del proyecto, tanto de las consideraciones como del parámetro de regularidad constitucional que se sostiene ahí. En primer lugar, el proyecto de dictamen elaborado por la comisión coordinadora no fue sometido a consideración de las otras dictaminadoras a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, a efecto de que se pusieran de acuerdo los responsables en su formulación, se distribuyera todos los integrantes de ellas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que iba a discutirse y votarse, por lo que el dictamen no fue fruto de colaboración entre las comisiones involucradas.

Y la segunda violación es que el dictamen aprobado mayoritariamente en comisiones no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del pleno en la que fue puesto a debate y a votación. Las juntas directivas no

solicitaron la dispensa de su publicación ni se cumplió con la regla de dar dos lecturas en sesiones consecutivas del pleno. Por ello, me parece que, efectivamente, estas vulneraciones al proceso legislativo generan la invalidez de todo el procedimiento legislativo y, consecuentemente, del decreto combatido.

Me separo —como ya dije— del resto de las consideraciones del proyecto, en particular, del parámetro de regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y, en especial, la relevancia que se le da al Reglamento del Senado, así como todos los demás argumentos, ya que considero que no todas las violaciones que se apuntan en el proyecto existen, o bien, no resultan invalidantes. En estos términos, votaré con el sentido del proyecto, en contra de las consideraciones. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más una pregunta al ponente. Este también fue aprobado por unanimidad, ¿verdad? Este decreto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: No, no fue aprobado por unanimidad en. Perdón, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, adelante.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Ni en comisiones ni en el Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero usted quería hacer uso de la palabra, Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Creo que las reflexiones, primero —antes que nada—, tienen un gran mérito y un peso importante en la construcción de la doctrina del proceso legislativo y con un efecto invalidante para este Tribunal Pleno.

Son muchas las posibilidades que se pueden encontrar en esta materia y coincido con las que aquí se han destacado, particularmente, me genera reflexión la expresada por el señor Ministro González Alcántara Carrancá, la de usted, señor Ministro Presidente, y la que hoy, atinadamente, me hace la señora Ministra Piña. Con frecuencia, hemos llegado a decidir aquí que una falta al proceso legislativo, como lo podría ser conocer el dictamen, queda superada si en la discusión se leyó, precisamente, el dictamen, si tuvo la oportunidad de discutir cada uno de los que intervienen, pudo expresar lo que a su representación política corresponde y se enteró debidamente de ello. No necesariamente esto quiero decir que sea lo correcto; mas sin embargo, que en ocasiones se encuentra justificado, precisamente, sobre la base de la deferencia al trabajo de otro poder; sin embargo, en el caso, el proyecto — como ustedes lo podrán haber advertido— se dio a la tarea de destacar y analizar todas y cada una de las inconformidades planteadas por los accionantes respecto de lo que consideraron era una falta a su representación y su afectación en cuanto a la calidad democrática y, en ocasiones, unas junto con otras pueden demostrarnos y acreditar, particularmente, por qué una, que en lo

aislado podría no ser con un potencial invalidante efectivo, lo es en la medida en que se conjuga con alguna otra. Esa fue la pretensión del proyecto.

En la discusión se facilita atender a todas, pues, de considerar el ponente una, pudiera no resultar de la convicción necesaria para los demás; pero, por el contrario, alguna de las restantes sí, y bien también podría suceder que ni una ni otra aisladas pudieran serlo, sino sumadas. Y lo que aquí interesaba era demostrar las que se argumentaron desde la conformación de las propias comisiones, la discusión en ellas, las convocatorias, pero todo, particularmente, en función de un solo dato: la posibilidad de asegurar en el documento que, quien tiene una representación popular, tuvo la oportunidad de conocer lo que se discutía y se aprobara, más allá de que lo pudiera aprobar una mayoría o, quizá, llegara a suceder que por unanimidad así se resolviera, pues ninguna de estas, considerando la suma de las anteriores, pudiera dar por conclusión que se soslayaron. De suerte que ese fue el trabajo que se planteó aquí: la presentación de todas.

Así, pues, esta suma, llevada a un todo articulado, va perfilando una serie de infracciones al procedimiento que se traducen, finalmente, en la baja o en la inexistencia de la calidad democrática que debe llevar cada decisión legislativa. Independientemente de que también sea aprobada por la mayoría, lo que aquí se protege es, precisamente, que las minorías, que son las que accionan este instrumento, hayan tenido la oportunidad de expresarse y —¿por qué no?—, incluso, convencer a la mayoría de sus postulados.

También —yo— aquí, como también se reflexionó, en función del resultado, en la eventualidad que este sea generaré un voto concurrente para expresar la suma de otras, quizá la de consulta, que justificarían esta posibilidad. Lo haré, simplemente, en un voto concurrente a reserva de lo que este Alto Tribunal determine, nuevamente, agradeciendo las observaciones que, para mí, son aportaciones —ya— no solo del proyecto, sino personales en la discusión y creación de una doctrina de la invalidez por violaciones al proceso legislativo, que si bien aisladas pueden no serlo, en suma demuestran la falta de calidad democrática. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro Pérez Dayán. ¿Algún otro comentario? Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Una precisión —ya— de lo que dice el señor Ministro Pérez Dayán. Precisamente, —yo— estoy de acuerdo en que hay una serie de violaciones, unas de mayor intensidad y otras quizá menos, pero es un cúmulo —como lo dice el proyecto— de violaciones al procedimiento legislativo que hayan impedido un debate libre e informado, que —como lo pone de manifiesto el proyecto— aconteció en todas las etapas del procedimiento al interior del Senado de la República.

Yo observo —y con todo respeto lo digo— una absoluta despreocupación en el cumplimiento de las reglas, que buscan garantizar el actuar legislativo para que se desarrolle en un contexto de deliberación parlamentaria y, por eso, todo ese cúmulo de violaciones a las reglas, que deben seguirse con el propósito de que todos participen, de que estén enterados, de que se pueda discutir,

en su caso, y, finalmente, aprobar una norma legislativa, —yo— creo que es lo que —a mí— me convence para considerar que el procedimiento tiene un alcance invalidatorio de todo el decreto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Nada más —muy respetuosamente—, sobre la cuestión de que hemos invalidado normas que han sido aprobadas por unanimidad. Lo hicimos en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que se refiere a la Ley de Ingresos de Morelos. Ahí, efectivamente, había sido votada por unanimidad del Poder Legislativo, y esta Suprema Corte, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, la decretó inconstitucional por una serie de violaciones graves al proceso legislativo. Se habían cambiado fechas, incluso, se había hecho una propuesta, en diciembre, de ley de ingresos, se reanudaron sesiones hasta finales de enero, todo lo cual eran violaciones directas a la Constitución Local —por las fechas— y, al ser una violación directa a la Constitución Local, pasamos a la violación al 116 constitucional. Nada más era para hacer esta precisión, Ministro Presidente. Es cuanto, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido. Me aparto de algunas consideraciones y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: A favor con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor. Me aparto de algunas consideraciones y con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy a favor y — como dije— me reservo el derecho de un voto concurrente a la vista del engrose.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, apartándome de algunas consideraciones y con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto, apartándome de algunas consideraciones y reserva de voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto. En contra de las consideraciones y anuncio voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido de la propuesta; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de algunas consideraciones con anuncio de voto

concurrente; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ortiz Ahlf, en contra de algunas consideraciones con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Aguilar Morales reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones; y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Dé la votación.

APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Hay siete votos que anunciaron voto concurrente y dos que se reservaron voto concurrente. Yo entendería que el engrose se tiene que hacer con las consideraciones que, en los precedentes, ha venido aprobando la mayoría —de la cual yo no he formado parte— porque, en un tema con fechas, no me parece una violación grave a la Constitución, pero eso es cuestión de enfoque.

Yo creo que tendría que hacerse así, salvo que ustedes tengan otra idea porque, si no, ¿con qué bases va a hacer el engrose el ponente si, prácticamente, menos dos integrantes —incluyéndolo a él, pues— hemos anunciado voto concurrente? Hay un núcleo duro —ya— en procedimiento legislativo que tenemos en los precedentes. ¿Estarían de acuerdo en que el engrose se construyera de esa

manera y —ya—, si alguien tiene diferencias sobre los precedentes —pues ya—, se puede hacer en el voto concurrente? Pero —yo— creo que eso ayudaría al Ministro ponente. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Solo para aclarar el sentido de mi voto. Yo estoy de acuerdo con las violaciones procesales, como están en el proyecto. Mi voto concurrente tiene que ver con la legitimación del partido político, que no tiene nada que ver con la discusión que hemos tenido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De todas maneras, tendríamos un número importante de votos concurrentes y, para facilitar, creo que, si nos ajustamos a los precedentes, podría salir el engrose con mayor facilidad. ¿Están ustedes de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Entonces, el engrose se va a ajustar a los precedentes, que son consistentes con que este tipo de violaciones, que refiere el proyecto, llevan a la invalidación y, simplemente, habrá que ajustar la argumentación, si es que difiere de esos criterios. Bien.

APROBADO, ENTONCES, EN ESOS TÉRMINOS.

¿Qué nos dice en cuanto a los efectos, señor Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. En tanto el proyecto analizó todas las violaciones al proceso legislativo, expuestas por los accionantes, y estas fueron fundadas solo en una primera parte, —desde luego— esto se

traduce en que los efectos sean distintos. Serán, simplemente, derogatorios del decreto, en tanto hay violaciones al proceso legislativo y —como lo expresé—, considerando —a mi modo de entender— que hay adicionales circunstancias violatorias, —yo— los expresaré en un voto concurrente, que afecte —pues— el modo de entender los efectos; mas sin embargo, por lo aquí resuelto es simple y sencillamente la derogación del decreto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y que surtan los efectos al día siguiente de la notificación de los puntos resolutivos. ¿Estarían de acuerdo? ¿Están de acuerdo con los efectos? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Secretario, entiendo que no hubo modificación a los resolutivos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguna, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueban los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNA UNANIMIDAD DE VOTOS Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señoras, señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión. Las convoco 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 12:55 HORAS)