

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, así como los Votos Concurrentes de las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Norma Lucía Piña Hernández, y de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larra.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y
SU ACUMULADA 153/2017**

**PROMOVENTES: DIVERSOS SENADORES
INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA
LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO:
JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO

COLABORÓ:
ALEJANDRA CRISTIANI LEÓN

Vo.Bo.
Sr. Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS, Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad. Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas el veintiocho¹ y treinta² de noviembre de dos mil diecisiete, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuarenta y siete Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Senadores,³ así como por María Alejandra Barrales Magdaleno, en su carácter de Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra del “**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; específicamente las fracciones LIX y LXI del artículo 15; las fracciones II y IV del artículo 216; las fracciones II, IV y X, así como el párrafo segundo del artículo 256; el segundo, tercero y quinto párrafos del artículo 259; el primer párrafo del artículo 260; el tercero y quinto párrafos del artículo 261; el quinto párrafo del artículo 297, y la denominación del capítulo IV del título décimo quinto para quedar como ‘sanciones en materia de transmisión de mensajes comerciales y derechos de las audiencias’, las adiciones de un tercero y cuarto párrafos al artículo 256; y derogan la fracción III del artículo 256 y la fracción II del inciso c) del artículo 311 de esa Ley.”

SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados. Los Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura señalaron que las normas cuya invalidez se demanda, infringen los artículos 1, párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 2, 3, 6, apartado B y 28, de la Constitución Federal, el numeral 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como la interpretación que sobre esa norma han realizado los órganos interamericanos de protección de derechos humanos.

¹ Fojas 2 a 108 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

² Fojas 440 a 475 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 153/2017.

³ 1. Ernesto Ruffo Appel, 2. Fernando Herrera Ávila, 3. Luis Sánchez Jiménez, 4. Angélica de la Peña Gómez, 5. Isidro Pedraza Chávez, 6. María del Pilar Ortega Martínez, 7. Daniel Gabriel Ávila Ruiz, 8. Martha Elena García Gómez, 9. Juan Carlos Romero Hicks, 10. Víctor Hermosillo y Celada, 11. Manuel Bartlett Díaz, 12. Layda Sansores San Román, 13. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, 14. María de los Dolores Padierna Luna, 15. Ángel Benjamín Robles Montoya, 16. Rabindranath Salazar Solorio, 17. Celestino Cesáreo Guzmán, 18. Jorge Luis Preciado Rodríguez, 19. Francisco Salvador López Brito, 20. Sonia Rocha Acosta, 21. Iris Vianey Mendoza Mendoza, 22. Martha Palafox Gutiérrez, 23. Adriana Dávila Fernández, 24. David Monreal Ávila, 25. María Marcela Torres Peimbert, 26. Luz María Beristain Navarrete, 27. Mario Martín Delgado Carrillo, 28. María del Rosario Guzmán Avilés, 29. Fernando Enrique Mayans Canabal, 30. Luis Humberto Fernández Fuentes, 31. Lorena Cuéllar Cisneros, 32. Sonia Mendoza Díaz, 33. Silvia Guadalupe Garza Galván, 34. Fernando Torres Graciano, 35. Raúl Gracia Guzmán, 36. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, 37. Laura Angélica Rojas Hernández, 38. Ana Gabriela Guevara Espinoza, 39. Andrea García García, 40. Sylvia Leticia Martínez Elizondo, 41. Luisa María Calderón Hinojosa, 42. Rosa Adriana Díaz Lizama, 43. Fidel Demédecis Hidalgo, 44. Raúl Morón Orozco, 45. Carlos Manuel Merino Campos, 46. María Alejandra Barrales Magdaleno y 47. Adolfo Romero Linares.

Por su parte, la Presidenta Nacional del Partido Político sostuvo que se infringen los artículos 1, 6, apartado B, fracciones III, IV y VI, 7, 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción IV, 35, fracción II, 40, 41, fracciones II y VI, 105, fracción II, 133 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 11, 13, 14, 25.1 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su centésimo octavo periodo ordinario de sesiones, celebrado del dos al veinte de octubre del dos mil, así como el numeral 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. Los accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

III. 1. Acción de inconstitucionalidad 150/2017. Los Senadores promoventes, en esencia, hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez.

- Primero.⁴ El Decreto impugnado transgrede el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, previsto en el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en virtud de que las modificaciones legislativas a los artículos 15, fracción LIX, 216, fracción II, 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, fracciones III, IV y X, así como 259, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante LFTyR), significaban un estándar mínimo a partir del cual se debía avanzar en materia de protección de derechos de las audiencias, entendidos como derechos constitucionales; no obstante, con la reforma controvertida se reduce su esfera de protección, violentando la obligación estatal de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos de las audiencias, así como la prohibición de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que de manera previa a la reforma, se les reconocía a las audiencias.

- Las modificaciones a los artículos 15, fracciones LIX y LXI, y 216, fracciones II y IV, de la LFTyR, implican una medida regresiva en lo tocante a las **facultades de vigilancia y de sanción** del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT o Instituto), dado que al precisarse las facultades de sanción del Instituto en materia de derechos de las audiencias, **se elimina la posibilidad de que se aplique la sanción de suspensión precautoria de transmisiones.**

- La reforma impugnada es **regresiva**, al eliminarse en el artículo 256, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la obligación de los concesionarios de **distinguir con toda claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta**, en la medida en la que se suprime el derecho de las audiencias de recibir **información imparcial, veraz y oportuna.**

- La reforma que recayó sobre la fracción IV del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual en su texto previo establecía que los concesionarios estaban obligados a aportar los **elementos suficientes para distinguir entre publicidad del contenido de un programa**, no obstante, con el texto de la reforma, este tipo de información **se limita únicamente a programas de información periodística o noticiosa.**

- La reforma al párrafo segundo del artículo 256 supone un cambio de un modelo de **corregulación** a uno de **autorregulación**, ya que previo a la reforma, se establecía la obligación de los concesionarios de **emitir códigos de ética para proteger los derechos de las audiencias**, los cuales **debían ajustarse a los lineamientos emitidos por el Instituto** para preservar lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución, mientras que con la reformas impugnadas, se establecen condiciones para que los **concesionarios se autorregulen**, lo cual pone en sus manos la protección de los derechos de las audiencias.

- Otra medida **regresiva** se evidencia con la reforma al artículo 259, párrafo segundo, de la Ley Federal de Telecomunicación y Radiodifusión, el cual preveía **la facultad del Instituto de expedir los lineamientos** en los que se **establecieran las obligaciones mínimas que tendrían los defensores de las audiencias** para la adecuada protección de sus derechos, sin embargo, con la modificación de la citada porción normativa, **la actuación del defensor de las audiencias se sujeta exclusivamente ahora al código de ética** que emite el propio concesionario, además de que el **defensor únicamente rendirá cuentas a las instancias del concesionario previstas en el propio código**, eliminando por completo la participación del Instituto, consagrando con ello **la discrecionalidad del actuar de los concesionarios de las audiencias.**

- Asimismo, se eliminaron derechos que asistían a las audiencias en beneficio de los concesionarios, **al eliminar las facultades del Instituto para regular a los concesionarios respecto de sus contenidos**, circunstancia que deja en estado de incertidumbre a las audiencias, quienes ya no cuentan con procesos homologados o formas en las que puedan exigir sus derechos ante los concesionarios.

⁴ Fojas 20 a 25 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

- Con la reforma al párrafo tercero del artículo 259 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, actualmente se **faculta a los concesionarios a designar libremente al defensor de las audiencias, sin intervención alguna del Instituto**, lo que vulnera la **imparcialidad** de dicho defensor, permitiendo su actuación discrecional.

- Por su parte, la modificación al artículo 261 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión genera la **existencia de diversos procedimientos para el ejercicio de los derechos de las audiencias, dejando en estado de incertidumbre a los usuarios** de los servicios de telecomunicaciones, pues se establece que una vez recibidas las reclamaciones o las quejas, el **defensor debe tramitarlas dentro de las áreas correspondientes del concesionario y condiciona los tiempos del procedimiento al código de ética** que emita el propio concesionario.

- Segundo.⁵ El legislador federal **no emprendió un examen de proporcionalidad de los derechos de las audiencias para derogar y modificar diversas disposiciones que impiden la protección de estos derechos**.

- En primer lugar, debe tomarse en consideración que **el artículo 6, apartado B, fracción VI, constitucional reconoce a los usuarios** de los servicios de telecomunicaciones y los denomina como “audiencias”, lo que implica que no se trata de meros usuarios o receptores del algún servicio, sino de audiencias, a quienes se les reconoce en general diversos derechos en aras de fomentar su participación en la vida democrática del país, así como su derecho de exigir el cumplimiento de sus prerrogativas como ciudadanos.

- Además, el citado artículo constitucional, **prevé que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establecerá los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección**, instaurando los **elementos para determinar en qué consisten**, tal como se señala en ese mismo artículo en su fracción III, al indicar que el Estado se obliga a **preservar la pluralidad y la veracidad de la información transmitida a través de los servicios de radiodifusión**; de igual forma, la **fracción V** del apartado y numeral en cita, establece que es **facultad del Instituto asegurar la difusión imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional**.

- Bajo este contexto, toda medida legal que sea contraria a dichos parámetros constitucionales o que vulnere las facultades otorgadas por la Constitución al Instituto Federal de Telecomunicaciones, resulta inconstitucional.

- Por otro lado, en los dictámenes que concluyeron en la modificación del artículo 256 de la ley combatida, puede apreciarse que **las Cámaras consideraron que el derecho de las audiencias a recibir información imparcial era un límite injustificado al derecho de libertad de expresión**, al permitir que se establezca un **régimen de derechos de las audiencias** que imponga **restricciones arbitrarias** en cuanto a la **distinción entre información y opinión**, que exista **oportunidad y veracidad de la información** así como la posibilidad que **ante cualquier incumplimiento el Instituto pueda imponer sanciones a los medios de comunicación**.

- No obstante, en dicho dictamen se soslayó que de conformidad con **el artículo 6 constitucional, la libertad de expresión tiene varios límites** que consisten en que la manifestación de las ideas no afecte la moral, la vida privada o **los derechos de terceros**, por lo que **los derechos de las audiencias al ser derechos de terceros estaban dentro de los supuestos para limitar la libertad de expresión** y, por ende, su supresión no tiene efecto alguno en lo que referente a la libertad de expresión.

- La medida legislativa de suprimir un derecho de las audiencias es de facto un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, pues no asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno de manera clara, sino que **permite que líneas editoriales sean presentadas como hechos noticiosos, avalando la parcialidad de la información**.

- Asimismo, la reforma al artículo 259 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **elimina la facultad del Instituto de expedir los lineamientos** para definir las **obligaciones mínimas que tendrían los defensores de las audiencias**, pues ahora la **actuación del defensor se sujeta exclusivamente al código de ética** del concesionario, en el entendido de que sólo ante éste último se rendirán las cuentas, eliminando con ello la participación del Instituto y permitiendo el actuar discrecional de los concesionarios, afectando invariablemente los derechos de las audiencias.

- En otro orden, la modificación al artículo 261 de la ley impugnada genera la **existencia de diversos procedimientos para el ejercicio del derecho de las audiencias**, lo cual deja en completo estado de incertidumbre a los usuarios de los servicios de radiodifusión.

⁵ Ibid, fojas 26 a 37.

• Tercero.⁶ **Se vulnera el artículo 13.2** de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque la **regulación de los derechos de las audiencias, quedará en manos de los concesionarios a través de códigos de ética, que ellos mismos aprobarán** sin que el regulador pueda objetarlos.

• La reforma impugnada es contraria al artículo 13.2 del Pacto San José, pues **la regulación y limitaciones de los derechos de las audiencias deben preverse en una ley formal y material y no así en un código de ética** emitido por los propios concesionarios en materia de radiodifusión, **sin posibilidad de objetarlos o rechazarlos por parte de la autoridad reguladora**, aunado a que en la emisión de la reforma impugnada no se observó un examen de proporcionalidad entre la libertad de expresión y los derechos de las audiencias.

• Cuarto.⁷ La derogación del artículo 256, fracción III, de la ley impugnada, abre la puerta para que los agentes económicos preponderantes en radiodifusión intenten limitar las atribuciones del regulador en temas de competencia y calidad lo cual tendrá consecuencias negativas para las audiencias, pues se **eliminó de la ley el mandato de que el servicio público de radiodifusión deba prestarse en condiciones de competencia y calidad**.

• La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de once de junio de dos mil trece, tuvo como finalidad establecer un marco normativo que regulara a los concesionarios en materia de derechos de las audiencias ante el poder desmedido que tenían sobre la difusión de la información que se generaba por tal ausencia legislativa, mas no se refería a implementar **mecanismos de autorregulación como ahora lo impone la reforma impugnada**, aunado a que **resulta indispensable** contar con un **ente regulador con suficientes facultades que de manera efectiva obligue a dichos actores** a cumplir con las disposiciones en materia de las audiencias.

• La modificación al artículo 256 atenta contra los derechos de los **pueblos originarios (indígenas) y las poblaciones históricamente vulneradas (discapacitados)**, al eliminarse lo concerniente a que el **servicio público de radiodifusión debe garantizar los beneficios de cultura, preservando la pluralidad y la veracidad de la información así como fomentar los valores de la identidad nacional** con el propósito de contribuir a los fines previstos en el artículo 3 de la Constitución General, aun cuando el legislador tenía el deber de ampliar el ámbito de protección de los derechos de tales grupos vulnerables y **no suprimirlos en el entendido de que para ello al menos debía formular consultas previas**.

• De igual manera, **deja a voluntad de los concesionarios aportar los elementos para distinguir con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta**, así como la obligación de los concesionarios de **aportar elementos para distinguir la publicidad de la información**, vulnerando el **mandato constitucional de no hacer pasar publicidad por información**, previsto en el artículo 6, apartado B, fracción IV, constitucional.

• Lo anterior, pues tales obligaciones **quedan constreñidas exclusivamente a la programación informativa** y sólo cuando se trate de un comentario o comentario editorial, con lo cual **las audiencias quedan desprotegidas tratándose de otro tipo de programas**, como revistas matutinas o emisiones de espectáculos en las cuales se suelen vender entrevistas a políticos o supuestos especialistas que recomiendan un determinado producto, sin que al público se le aclare que se trata de un segmento pagado, por lo que dicha eliminación permite que libremente los concesionarios pongan a la venta entrevistas o propaganda encubierta **que se muestra a las audiencias como información periodística y que deja importantes ganancias comerciales o para desviar la opinión de determinados temas**.

• Se eliminan como derechos de las audiencias todos los que se derivan de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y no están incluidos expresamente en el artículo 256, quedando sin efectos, entre otros, las líneas de acción establecidas para que **los contenidos respeten el interés superior de la niñez, la no discriminación o la equidad de género**, afectando con ello también a los derechos de las audiencias de las personas con discapacidad y las comunidades indígenas.

• De igual forma, se **suprimen las atribuciones de supervisión, vigilancia y sanción del Instituto, como la suspensión precautoria de transmisiones en el caso de programas noticiosos**, incluso **se deja a voluntad de los concesionarios de radiodifusión garantizar los derechos de las audiencias bajo la figura de la autorregulación**, cuando por décadas se ha demostrado que esta figura en este país ha resultado nula, de ahí que no se hubiere implementado desde que se emitió la nueva legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

• La **figura de la defensoría de las audiencias se debilitó**, pues en los artículos 256, 259, 260 y 261 de la reforma impugnada ya no se ordena que se ajuste a los criterios de imparcialidad e independencia, además de que **los concesionarios elegirían libremente al defensor de sus audiencias, sin que sea posible**

⁶ Ibid, fojas 38 a 42.

⁷ Ibid, fojas 43 a 63.

establecer requisitos que eliminen conflictos de interés, máxime las defensorías de las audiencias ya no redirán informes ante el Instituto, ni éste último podrá sancionar por incumplimiento a lo establecido en los “Lineamientos sobre Defensa de las Audiencias”.

- **La reforma a la ley se realizó sin consultas públicas previas en materia indígena, así como personas con discapacidad, y sin esperar las resoluciones de la Suprema Corte, ante la cual se promovieron dos controversias constitucionales en materia de derechos de las audiencias, tanto por el Senado como por el Ejecutivo Federal, de manera tal que con la aprobación del Decreto impugnado se generó su sobreseimiento.**

- **Quinto.⁸ El Decreto impugnado transgrede los artículos 1, 2, 3, 6, apartado B, 14, 16 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que antes de la reforma del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, se permitía al Instituto establecer las condiciones para asegurar la actuación de los defensores, no obstante, al eliminarse tal atribución, se dejó en manos de los concesionarios actuar de manera arbitraria en lo tocante a los derechos de las audiencias.**

- **Del mismo modo, la modificación al párrafo tercero del artículo 259 que faculta a los concesionarios a designar libremente al defensor de las audiencias sin la intervención de instituto u otra autoridad, genera la imparcialidad del propio defensor y permite a los concesionarios actuar discrecionalmente, afectando directamente los derechos de las audiencias.**

- **La reforma al artículo 261 genera la existencia de diversos procedimientos para el ejercicio de los derechos de las audiencias dejando en estado de incertidumbre a los usuarios de los servicios de radiodifusión, dado que permite la autorregulación para la atención de reclamaciones y quejas, en ese sentido, es difícil considerar que en realidad se busque proteger la libertad de expresión.**

- **Sexto.⁹ El Decreto impugnado limita las facultades de supervisión y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones en relación con las normas vigentes previas, lo cual es regresivo, por que debilita la figura de defensoría de las audiencias, pues no se garantiza que se ajuste a criterios de imparcialidad e independencia.**

- **La reforma impugnada es violatoria del artículo 1 constitucional, particularmente del principio de progresividad, así como el artículo 6 constitucional en cuanto a la prohibición a la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información noticiosa.**

- **Séptimo.¹⁰ La aprobación del Decreto impugnado vulnera de manera sustancial distintas disposiciones reglamentarias que rigen el procedimiento en el Senado de la República y que impidieron la participación de las distintas fuerzas políticas.**

- **Los vicios en el proceso legislativo por el que se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, trascienden de manera fundamental a la norma, de tal manera que provocan su inconstitucionalidad.**

- **Ello en virtud de que la iniciativa fue turnada para su dictamen el día cinco de septiembre de dos mil diecisiete, solicitando el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía que se ampliara el turno a dicha comisión. Tal hecho ocurrió el doce de septiembre siguiente, por lo que la comisión dictaminadora contaba con un plazo de hasta treinta días hábiles para elaborar su dictamen, es decir, el plazo que de acuerdo con el artículo 212, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, corrió del día seis de septiembre al diecisiete de octubre, sin embargo, en el presente caso no existieron tales actos legislativos.**

- **El vicio es tan grave que ni el propio Presidente de la Comisión dictaminadora tuvo la oportunidad de revisar y estudiar el dictamen, pues la convocatoria a la reunión extraordinaria en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin razón justificada por los Secretarios y no por el Presidente tal como lo establece el Reglamento del Senado; además, el dictamen no fue puesto en conocimiento de la totalidad de los integrantes de las tres comisiones con tiempo suficiente para analizarlo y discutirlo entre ellos, por lo que resulta inválida la forma en que se llevó a cabo la discusión y aprobación de dicho dictamen, el cual momentos después fue incorporado de manera por demás extraña al Pleno, cuando éste ya estaba sesionando y sin respetar los plazos mínimos requeridos para su discusión y votación, circunstancias que revelan que hubo un desconocimiento total del contenido de las reformas impugnadas por parte de los Senadores, tanto en la reunión extraordinaria de comisiones unidas como en Pleno del Senado.**

⁸ Fojas 63 a 71 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

⁹ Ibid, fojas 71 a 87.

¹⁰ Ibid, fojas 87 a 101.

- En efecto, la noche del veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, siendo las 19:27 (diecinueve horas con veintisiete minutos), fue convocada por tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, para una **reunión de carácter extraordinario** que se llevó a cabo el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete a las 9:00 (nueve horas); **comunicación que se hizo llegar a los integrantes de las comisiones vía correo electrónico** a las 21:35 (veintiuno y treinta y cinco horas), **existiendo menos de doce horas entre la notificación y la hora de su verificativo**, cuando de conformidad con el artículo 139 del Reglamento del Senado **se debe convocar a sesión con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas**, debiendo mediar además la publicación de la convocatoria en la gaceta, **así como su envío en forma directa a cada integrante**.

- En otro orden, en lo atinente a la **sesión de Pleno del Senado** del día veintiséis de octubre, momentos después de haber sido aprobada de manera irregular el dictamen en comisiones unidas, **se integró intempestivamente a la sesión del Pleno cuando está ya había iniciado, se dieron por efectuadas las lecturas del dictamen** y se discutió y aprobó, lo que resulta violatorio del artículo 195 del Reglamento del Senado.

- Aunado a lo anterior, **en el diverso numeral 193 se establece que el dictamen que se presente ante el Pleno del Senado a discusión debe publicarse cuando menos veinticuatro horas antes en la Gaceta parlamentaria**; en este sentido, el mismo numeral en el párrafo 3 señala que **el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se haya publicado en la Gaceta de manera previa**.

- En esa virtud, se destaca que **resulta inválida la forma en la que se llevó el proceso legislativo**, dado que sin reconocer las facultades del Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, tres de los cuatro secretarios, sin justificación, convocaron a reunión extraordinaria sin cumplir con el procedimiento respectivo, ni con los tiempos que establece el propio Reglamento.

- La discusión y votación tanto en Comisiones como en el Pleno se llevó a cabo de manera anómala, puesto que previamente se debió llevar a cabo una discusión en la propia Comisión de Comunicaciones y Transportes y, posteriormente, hacer el respectivo turno a las Comisiones dictaminadoras para que una vez integrado y aprobado un dictamen conjunto, **presentarlo ante el Pleno para su discusión y aprobación respetando los plazos mínimos para la distribución y publicación del dictamen, en el entendido de que sin cumplir este requisito el Pleno no se pronuncia sobre el contenido del dictamen**; asimismo, **omitieron realizar las dos lecturas que señala el numeral 195 del Reglamento, máxime que el dictamen no fue dado a conocer a los legisladores con la anticipación requerida**.

- Por tanto, **al no cumplirse con los principios democráticos que deben regir en el debate legislativo y al no ser cuestiones que sean subsanables**, debe analizarse de manera pormenorizada el proceso legislativo a la luz de las disposiciones reglamentarias respectivas y al constatar las violaciones graves antes referidas, **declarar la invalidez total del Decreto impugnado**.

III. 2. Acción de inconstitucionalidad 153/2017. La Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática hizo valer los siguientes conceptos de invalidez¹¹.

- Primero. El **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso legislativo y democracia deliberativa** al transgredir los artículos 14, 16, 40, 71, párrafos segundo y tercero, 72, párrafo primero, letra F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 20, párrafo 2, inciso c), 49, párrafo 1, inciso d), 66, párrafo 1, inciso d), y 67 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; 128, 135, fracciones I y II, 139, párrafos 2 y 3, 140, 186, 188, 193, párrafos 1, 2, 3 y 195, párrafos 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República.

- El proceso legislativo del decreto impugnado es **inválido**, dado que en el trámite de la minuta con proyecto de decreto, el dictamen y su aprobación, **no se atendieron las formalidades de procedimiento legislativo en el Pleno del Senado de la República**, ya que **contrario a lo señalado en el artículo 139, numeral 3, del Reglamento del Senado** que señala que las **reuniones extraordinarias previo acuerdo de la Junta Directiva**, se deben **convocar con anticipación a través de comunicación directa con los integrantes de la comisión** y, de ser posible, que la convocatoria respectiva sea publicada en la Gaceta correspondiente, lo que en el caso concreto, **no se realizó de esa manera**, toda vez que en un **lapso menor a veinticuatro horas**, se convocó a las comisiones y se aprobó del Dictamen de la minuta con proyecto de Decreto, sin que éste tuviera el carácter de urgente.

- De igual forma, el Dictamen formulado por la Comisión Coordinadora de Comunicaciones y Transportes **no fue compartido de manera previa con las demás comisiones**, tal como se mandata en los artículos 186 y 188 del Reglamento.

¹¹ Fojas 440 a 475 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

- En lo tocante a su aprobación ante el Pleno del Senado, se trasgrede lo establecido en el artículo 193 del Reglamento referido, dado que **el Dictamen no siguió el proceso de publicación, dado que no se publicó con veinticuatro horas de anticipación antes del inicio de la sesión del Pleno.**

- Existen **violaciones al proceso legislativo que no pueden ser convalidadas con la votación del Pleno, porque éstas implican el desconocimiento total del contenido del dictamen que sólo en unas horas se discutió por primera vez en una reunión extraordinaria convocada por tres de los cuatro secretarios** de una de las tres comisiones dictaminadoras, votándose sin conocer el contenido y alcance de la reforma, siendo que la comisión contaba con treinta días hábiles para elaborar el dictamen correspondiente, lo que en el caso tampoco aconteció.

- **El dictamen no fue publicado en la Gaceta para que se integrara a la orden del día de la sesión del Pleno; de igual forma, se dispensó la primera y segunda lectura, violando con ello el principio de democracia deliberativa parlamentaria.**

- Segundo. Debe invalidarse el Decreto impugnado para evitar una afectación al proceso electoral, en especial al derecho al voto libre e informado, al tratarse de modificaciones legales sustanciales que aplican a los procesos electorales y locales coincidentes, emitidas una vez iniciado el proceso electoral, es decir, fuera del plazo de noventa días previos al inicio de los procesos electorales en que vayan a aplicarse.

- El artículo segundo transitorio del Decreto impugnado, que abroga de manera general “las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto” trasciende y afecta los “Lineamientos Generales que sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dicha libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del Proceso Electoral Federal 2017-2018”, expedidos el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, por el Instituto Nacional Electoral, genera falta de certeza, ya que en el proceso electoral se deben de establecer ciertas reglas de manera previa a su inicio, como las relativas al derecho a la información, su protección y reglas para la cobertura noticiosa de las precampañas y campañas electorales de los procesos electorales.

- Tercero. Se actualiza una violación al derecho a la información y derecho de las audiencias en el proceso electoral, dado que desde el propio dictamen de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se limita la libertad de expresión editorial de periodistas, locutores y comunicólogos, toda vez que sin una debida fundamentación y motivación se reforma el derecho a la información y los derechos de las audiencias en su vertiente de naturaleza electoral.

- Asimismo, se violan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, respecto de los derechos de audiencias, en relación con la libertad de expresión, pues al retirar la tutela de los órganos del Estado, se deja la función de control de contenidos en las propias concesionarias, sin posibilidad de neutralidad y autonomía

- De igual manera se viola el artículo 6 constitucional, dado que la ley prohíbe de manera absoluta transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; asimismo, se elimina la sanción de no cumplir los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de las obligaciones mínimas de defensores de derecho de audiencia.

CUARTO. Registro, turno de los expedientes y acumulación. Por acuerdo de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 150/2017, el cual por razón de turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán.¹²

Posteriormente, por acuerdo de uno de diciembre de ese año¹³, el Ministro Presidente ordenó integrar y registrar la acción de inconstitucionalidad 153/2017, presentada por la Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en el entendido de que al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la diversa 150/2017, se ordenó la acumulación de ésta a aquélla.

QUINTO. Solicitud de desistimiento en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y acuerdos de admisión de las acciones 150/2017 y 153/2017. Debe destacarse que de manera previa a la admisión del escrito inicial, seis de los cuarenta y siete Senadores que promovieron la acción de inconstitucionalidad 150/2017 presentaron un escrito de fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete¹⁴, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal al día siguiente, solicitando en términos de lo previsto en el artículo 373, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ante la

¹² Fojas 437 a 438 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

¹³ Ibid, fojas 476 y vuelta.

¹⁴ Ibid, fojas 435 a 436 vuelta.

falta de disposición legal expresa en la Ley Reglamentaria respectiva y con base en el criterio jurisprudencial número 2a. 82/2016, de rubro: “**DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO. SUS CONSECUENCIAS**”, se les tuviera por **desistidos de la acción de inconstitucionalidad 150/2017**.

Ante ello, el Ministro instructor, mediante proveído de cuatro de diciembre de dos mil diecisiete¹⁵, con la finalidad de recabar todos aquellos elementos necesarios para la mejor solución del asunto, particularmente en cuanto a la certeza en la integración de la minoría parlamentaria disidente, en términos de lo previsto en los numerales 62 y 68 de la Ley Reglamentaria en materia de controversias y acciones de inconstitucionalidad, **requirió** a los seis solicitantes para que se presentaran a ratificar el contenido y las firmas del escrito inicial de la demanda y del posterior escrito de desistimiento en alcance, adjuntando las constancias respectivas, en el plazo de tres días hábiles, bajo el apercibimiento de que en caso de no presentarse se les tendría como firmantes y se decidiría lo que en derecho correspondiera con los elementos que obraren en autos.

En relación con la diversa acción de inconstitucionalidad **153/2017**, en el propio acuerdo referido en el párrafo anterior, se **admitió** a trámite, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar la resolución respectiva; se dio vista al Presidente de la República, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, para que presentaran el informe correspondiente, en el entendido de que las Cámaras tendrían que presentar también los antecedentes legislativos que informan el decreto legislativo impugnado; se dio vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente; se solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral para que presentara copia certificada de los estatutos actualizados del Partido de la Revolución Democrática, así como las certificaciones de la Presidenta del instituto político e informare la fecha en que dio inicio o iniciaría el proceso electoral federal; finalmente se solicitó a la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que presentará opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017.

Por su parte, los Senadores signantes del escrito de desistimiento en la acción de inconstitucionalidad **150/2017 no acudieron a ratificarlo**, por lo que, mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil diecisiete¹⁶, el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento decretado en el acuerdo de cuatro de diciembre antes precisado, por lo que determinó continuar con el trámite y **admitió** la demanda respectiva. Asimismo, dio vista al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, para que rindieran su informe y a la Procuraduría General de la República para que, en su caso, antes del cierre de la instrucción, formulara el pedimento correspondiente.

SEXTO. Auto por el que se tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral en la acción de inconstitucionalidad 153/2017. Por acuerdo de once de diciembre de dos mil diecisiete, se tuvo por cumplido el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral al exhibir copias certificadas de los Estatutos actualizados del Partido de la Revolución Democrática y la certificación de su registro; se informó la persona que al treinta de noviembre de dos mil diecisiete ostentaba el cargo de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del instituto político de mérito; asimismo, se remitió copia certificada del Acuerdo INE/CG566/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se hace del conocimiento de los sujetos regulados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las fechas de inicio y conclusión del proceso electoral federal¹⁷.

SÉPTIMO. Acuerdo por el que se tienen por rendidos los informes del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en la acción de inconstitucionalidad 153/2017 y la síntesis respectiva de ambos informes. Por acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete¹⁸, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentados al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, rindiendo los informes solicitados en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, así como por exhibidas las documentales que acompañaron.

Debe destacarse que en relación con el escrito de desistimiento presentado por un diverso Senador¹⁹, en el proveído de mérito, la Comisión de Receso señaló que la acción de inconstitucionalidad 150/2017 ya había sido admitida y con independencia de que no se afectaría el porcentaje requerido para su procedencia, el desistimiento de quien la promueve no puede dar lugar a sobreseer en la acción, máxime que dicha figura

¹⁵ Ibid, fojas 477 a 481.

¹⁶ Ibid, fojas 665 a 668.

¹⁷ La información proporcionada por el INE se encuentra disponible en las fojas 501 a 655 del expediente. En este punto, el Instituto Nacional Electoral **informó que el proceso electoral federal** para elegir al Presidente de la República, así como a los Diputados y Senadores del Congreso, en términos del artículo 225, punto 1, **ya había iniciado desde el ocho de septiembre de dos mil diecisiete** (foja 637 del expediente).

¹⁸ Fojas 993 a 995 del Tomo I del expediente principal.

¹⁹ Foja 679 del expediente. Se trata del escrito de desistimiento presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del Senador Fernando Torres Graciano.

resulta inaplicable, al ser la acción un medio de control constitucional mediante el cual se plantea una posible contradicción de una norma general y la Ley Fundamental, a diferencia de las controversias constitucionales en las cuales es posible la impugnación de actos, susceptibles de desistimiento, de ahí que se determinó que no había lugar a proveer de conformidad su solicitud de tenerlo por desistido.

VII. 1. Informe del Poder Ejecutivo Federal en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017. El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, expuso lo siguiente²⁰.

- Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62, último párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, así como el artículo 105, fracción XI, inciso f), de la Constitución Federal, en virtud de que el Decreto impugnado **no tiene el carácter de Ley Electoral**, por tanto es **improcedente** la acción de inconstitucionalidad promovida por cualquier partido político cuando no se impugne una ley electoral.

- El Decreto de reformas impugnado, tiene como objeto la modificación en la regulación de los derechos de las audiencias establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para mantener un marco de protección y equilibrio entre el ejercicio de estos derechos con la libertad de expresión así como establecer límites claros a las atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- Por tanto, **el Decreto impugnado no se puede considerar como perteneciente a la materia electoral** ni directa ni indirectamente, toda vez que deriva del mandato constitucional al que se refiere el artículo 6, Apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, esto es, la previsión de los derechos de las audiencias y los mecanismos para su protección mas no así, en disposición constitucional alguna que tenga por objeto regular una cuestión relacionada con los procesos electorales, el derecho a votar y ser votado, como lo serían los artículos 35, fracciones I, II, III y VIII y 41 constitucionales. Además, los derechos de las audiencias no tienen un contexto electoral, sino que su origen deriva de la idea de que la radiodifusión es un servicio público de interés general, los cuales deben ser prestados en condiciones de mayor calidad y cobertura hacia el mayor número de personas, y por ende, los medios de comunicación deben hacer todo lo posible por cumplir estos objetivos, sin mermar su libertad de expresión.

- Respecto del primer concepto de invalidez, contrario a lo referido por el partido político accionante, no se vulneró el procedimiento legislativo previsto en la Constitución, puesto que se respetaron los parámetros fundamentales y necesarios para dar cumplimiento al principio de democracia deliberativa.

- Los supuestos vicios que se atribuyen no son suficientes para invalidar la totalidad del decreto reclamado, ya que únicamente se encaminan a combatir la legalidad del Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con respecto a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que se deben declarar infundados los argumentos.

- Tampoco se vulneran los principios de certeza y del voto libre e informado, dado que no se trata de una ley en materia electoral, sino una reforma legal que pretende regular los derechos de las audiencias y generar un equilibrio entre éstos y la libertad de expresión, los cuales no necesariamente versan sobre dicha materia sino sólo accidentalmente.

- Aun en el supuesto de que se estuviera en presencia de una ley electoral, el concepto de invalidez se debe de considerar infundado, toda vez que la reforma a la regulación sobre los derechos de las audiencias no resulta un aspecto fundamental o trascendente para el desarrollo del proceso electoral, pues dicha regulación no tiene por objeto normar las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, sino que se trata de una normatividad que regula la libertad de expresión en general.

- En lo tocante al tercer concepto de invalidez, se sostiene que no se transgreden los principios de legalidad, acceso a la información y los derechos al voto libre e informado ni al derecho de las audiencias, expresión y difusión.

- Al respecto señala que el partido político promovente, en esencia, argumenta que el decreto impugnado no se encuentra debidamente sustentado a partir de una motivación reforzada al estar en presencia de una normatividad que transgrede el derecho a la información, en particular, los derechos de las audiencias, en el marco de un proceso electoral ya iniciado. De igual forma, asevera que la eliminación de determinadas porciones normativas impide la protección de los derechos de las audiencias.

²⁰ Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto y se encuentran agregados respectivamente, a fojas 680 a 800 del expediente.

- En el informe se señala que dicho argumento se debe considerar infundado, toda vez que la reforma impugnada no eliminó en modo alguno los derechos de las audiencias, ni redujo su protección al grado de ser inocuos, sino que se eliminaron las cargas excesivas que tenían a su cargo los concesionarios de radiodifusión, televisión y audio restringidos, las cuales mermaban desproporcionadamente la libertad de expresión, por lo que contrario a lo aducido por el promovente, se busca eliminar las limitaciones irracionales y excesivas a la libertad de expresión de los concesionarios de radiodifusión y de televisión.

VII. 2. Informe del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017.²¹ En su informe el Presidente de la Cámara de Senadores señaló en esencia.

- El decreto impugnado **no contiene alguna norma general específica cuyo ámbito material de validez incida en la vida de los partidos políticos o en el proceso electoral para la designación de los órganos de gobierno de representación ciudadana** que establece la Constitución y las leyes federales o de los estados.

- Las normas combatidas están dirigidas a la regulación de un ámbito de la vida del país, que es el de la **radiodifusión** prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Por tanto, se estima que en la acción de inconstitucionalidad 153/2017 debe **sobreserse**, dado que fue promovida por parte no legitimada, en términos de los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, por incumplimiento o falta de integración que prevé el artículo 105 fracción II, inciso f), de la Constitución.

- En cuanto a las supuestas violaciones al proceso legislativo, contrario a lo afirmado en la demanda, desde el veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, se repartió el proyecto, lo que dio lugar a que tres senadores de la propia Comisión, formalizaran su petición a la Presidencia para que se procediera a la discusión, al tratarse de una minuta que se había recibido desde hacía mucho tiempo, por lo que sí existe el acuerdo y consenso en la Junta Directiva para que se realizara la reunión extraordinaria en la que se discutiera y aprobara el referido Proyecto de Dictamen, en términos del numeral 3 del artículo 139 del Reglamento del Senado.

- De igual forma, el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, mediante oficio CCyT/LXIII/129/17, el Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes entregó a la Mesa Directiva el dictamen para votación del Pleno, en el que consta la firma de las Comisiones Unidas y, por consiguiente, su intervención formal en la tramitación del procedimiento legislativo ante la Cámara Alta; de igual forma, el Pleno del Senado aprobó la incorporación del dictamen al orden del día.

- Por otra parte, en cuanto a la ampliación del período concedido para la elaboración del dictamen y la supuesta violación incurrida, en el sentido de no haber entregado el Proyecto a los integrantes Comisión, debe declararse infundado, puesto que la distribución del Dictamen para conocimiento de los senadores sí constituyó una formalidad observada y cumplida por las comisiones dictaminadoras. Además, de la versión estenográfica, se advierte que se distribuyó el dictamen, se escucharon los posicionamientos y los senadores asistentes deliberaron, lo que tuvo como resultado la votación y aprobación constitucional del Decreto por medio del cual se reformó, adicionó y derogó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Por otro lado, aduce que la convocatoria no fue lanzada por los Secretarios de la Junta Directiva, sino por su Presidente, la cual se hizo llegar de manera directa a los Senadores, mediante oficio CCyT/LXIII/124/17 de cinco de octubre de dos mil diecisiete, al cual se acompañó el proyecto de dictamen correspondiente, además de que existió un proceso de deliberación previo ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes, aunado a que los senadores votaron la dispensa de lectura del proyecto de dictamen.

- En cuanto al segundo concepto de invalidez en el que el accionante señala que la expedición del decreto de reformas viola el principio de certeza y del voto libre e informado previstos en los artículos 41, 105 fracción II, y 6, fracción IV, de la Constitución Federal, debe ser declarado infundado, toda vez que contrario a lo que señala el partido político, el Decreto que contiene los cambios a la Ley Federal de Telecomunicaciones Radiodifusión, no guarda relación con el principio de certeza en materia electoral y mucho menos con el derecho al voto libre e informado de los ciudadanos, porque las disposiciones controvertidas **no inciden en la materia electoral**.

- La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión fortalece el derecho a la información, el debate público así como la libertad de los medios para informar y comunicar.

- En cuanto al tercer concepto de invalidez en el que el partido político argumenta que el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vulnera los principios de legalidad, derecho a la información, el voto libre e informado, el derecho de las audiencias, el derecho de expresión y difusión

²¹ Fojas 680 a 745 del Tomo I del expediente principal.

libre de las ideas, opiniones e información en su doble dimensión, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, es infundado ya que contrario a lo afirmado por el promovente, el derecho de las audiencias es una derivación que forma parte del derecho de acceso a la información que se ejerce en un entorno de libertad, de pluralidad y de diversidad.

- La reforma combatida modifica los alcances de los derechos de las audiencias y elimina disposiciones que evidentemente estaban propiciando una regulación inadecuada, por lo que la supresión de disposiciones subjetivas con graves consecuencias sancionatorias y el fortalecimiento de la relación directa entre los medios de comunicación y las audiencias, contribuyen al mejor ejercicio de la libertad de expresión.

- No se retira ni se limita la facultad de los órganos del Estado de proteger los derechos de las audiencias, pues si bien se implementó un sistema de autorregulación por parte de los concesionarios, el Instituto Federal de Telecomunicaciones es el órgano encargado de vigilar y, en su caso, de sancionar el incumplimiento a los códigos de ética que contendrán los principios rectores de los derechos de las audiencias de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Por otro lado no le asiste la razón al partido accionante al señalar que al ser designado el defensor de las audiencias por los propios concesionarios se ve afectada la imparcialidad, pues la ley es clara en precisar que dichos defensores sólo rinden cuentas a las audiencias y que están obligados a seguir y respetar sus respectivos códigos de ética, los cuales deben establecer los derechos de las audiencias tutelados en la ley respectiva así como los mecanismos para su protección y en caso de que los defensores incumplan con sus funciones serán sancionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- De igual manera, es infundado el argumento en el que se aduce que se elimina el derecho de las audiencias relativo a que los programas deben abstenerse de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, pues en la ley se ordena expresamente a los concesionarios a establecer en sus códigos de ética los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en tal prohibición, aunado a que el Instituto Federal de Telecomunicaciones sigue teniendo la facultad de vigilar y en su caso sancionar el incumplimiento de la ley.

- Por último, se destaca que es infundado el concepto de invalidez en el que se señala que el decreto impugnado, sin razón alguna, excluye a los programas noticiosos de un supuesto de suspensión precautoria, dado que ello se estableció en razón de proteger la libertad de expresión, ya que del proceso legislativo se advierte que el legislador consideró que los usuarios tienen la capacidad de diferenciar entre una información noticiosa y una opinión.

OCTAVO. Acuerdo por el que se tiene por rendido el informe de la Cámara de Diputados y por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como síntesis del informe de la Cámara de Diputados en la acción de inconstitucionalidad 153/2017. Por acuerdo de veinte de diciembre de dos mil diecisiete²² de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal, se tuvo por rendida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se tiene a la vista y se encuentra agregada a fojas 1226 a 1235 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017²³.

En otro orden, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados rindiendo el informe solicitado en la acción de inconstitucionalidad 153/2017

Informe de la Cámara de Diputados en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017. El Presidente de la Cámara de Diputados, argumenta en esencia lo siguiente²⁴.

- Debe **sobreseerse** en la acción de inconstitucionalidad 153/2017 acumulada, en virtud de que la norma general impugnada, **no reviste naturaleza electoral**.

- De conformidad con lo previsto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 59 y 65, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 105, fracción I inciso f), de la Constitución Federal, debe **sobreseerse** al actualizarse la **causa de improcedencia relativa a la falta de legitimidad del promovente**, dado que la legitimación de los Partidos Políticos Nacionales en tratándose de acciones de inconstitucionalidad se encuentra circunscrita a la actualización de la hipótesis normativa establecida en su texto, esto es, **impugnar leyes electorales federales y locales**.

²² Fojas 1236 a 1237 vuelta del expediente.

²³ En la opinión presentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se destaca que únicamente el artículo 256, fracción IV, podría llegar a tener incidencia en la materia electoral en la medida en la que la prohibición de que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, podría significar una modificación al modelo de comunicación política vigente.

²⁴ Fojas 1000 a1057 del Tomo I del expediente principal.

- De esa manera, si el Partido de la Revolución Democrática promueve la acción de inconstitucionalidad con el fin de impugnar el "Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, el cual no reviste naturaleza electoral, resulta evidente que no es un ente legitimado para ello.

- Por otro lado, el contenido de la norma general impugnada no contraviene los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

- En cuanto al concepto de invalidez relativo a vicios en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, se estima en el informe que el concepto de invalidez es infundado, en virtud de que el procedimiento legislativo, relativo al "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, satisfizo lo establecido por la Constitución Federal así como la establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Contrario a lo expuesto por el promovente, el decreto impugnado cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que los vicios reclamados no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo.

- En el segundo concepto de invalidez, el instituto político accionante argumenta que el decreto tildado, fue emitido fuera del plazo de los noventa días previos al inicio de los procesos electorales, vulnerando con ello los principios de certeza y del voto libre e informado, previstos en los artículos 41, 105, fracción II, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal sin embargo, **dicho decreto no corresponde a la materia electoral**.

- El partido accionante pretende que se asuma que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y su contenido respecto de los derechos de las audiencias constituyen parte de la materia electoral por el simple hecho de que pudieran estar referidos en los "Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretende regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del Proceso Electoral Federal 2017-2018", aprobados por el Instituto Nacional Electoral y publicados en el Diario Oficial de la Federación el día uno de septiembre de dos mil diecisiete.

- En el tercer concepto de invalidez, el Partido Político promovente cuestiona la constitucionalidad del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", manifestando que el Congreso de la Unión no cumplió con una motivación reforzada para expedirlo, ocasionando con ello un detrimento del derecho de las audiencias y a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el artículo 1 de la Constitución Federal, aspecto que resulta infundado porque las leyes no pueden ser motivo de una motivación reforzada.

- En lo atinente a que las disposiciones impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vulneran lo dispuesto en los "Lineamientos Generales" expedidos por el Pleno del Instituto Federal Electoral, en el informe se estima infundado, porque en la acción de inconstitucionalidad se debe contrastar el contenido de una ley desde el punto de vista formal y material con el texto de la Constitución Federal y no con lo señalado en unos lineamientos emitidos por un órgano constitucional autónomo, ello con independencia de que se contengan ciertas recomendaciones no coercitivas para los concesionarios de las estaciones de radio y canales de televisión, aspecto que no revela que se trate de distribución de tiempos oficiales en medios de comunicación, lo que confirma que no se trata de la materia electoral.

- El Estado debe asegurar que la difusión de la información a través de los canales de los concesionarios, goce de una participación plural y abierta, de igual manera, se debe asegurar la asignación de frecuencias a una pluralidad de actores que en ejercicio de una sana competencia, faciliten el acceso a un mayor número de creadores de contenido, por lo que el derecho de las audiencias no es ajeno ni debe separarse a la función social que corresponde a la radiodifusión, de ahí que deba advertirse que el derecho de audiencia está unido a la libertad de expresión, al constituir un elemento indispensable para ejercer el derecho a la información.

- Por tanto, contrario a lo señalado por el partido político accionante de la lectura armónica de los preceptos reformados como aquellos que conservan su texto, conducen a determinar que los derechos de las audiencias gozan de un aspecto más amplio de la libertad de expresión que no puede ser simplificado de manera alguna a la materia electoral, pues se trata del mantenimiento de la pluralidad y de la libertad informativa.

NOVENO. Alegatos presentados por el Presidente de la República, las Cámaras del Congreso y pedimento del Procurador General de la República en la acción de inconstitucionalidad 153/2017. Mediante proveído de veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete²⁵, la Comisión de Receso de este Alto Tribunal tuvo por presentados los alegatos formulados por los delegados del Presidente de la República²⁶, de las Cámaras de Diputados²⁷ y Senadores²⁸, respectivamente, así como el pedimento formulado por parte del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República²⁹.

DÉCIMO. Acuerdo por el que se tiene por rendido el informe del Ejecutivo Federal en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su síntesis. Por acuerdo del Ministro instructor de veintitrés de enero de dos mil dieciocho³⁰, se tuvo por rendido el informe formulado por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 formulada por la minoría parlamentaria disidente.

En el informe de mérito se hacen valer medularmente los siguientes argumentos³¹.

- Es infundado el concepto de invalidez en el que los promoventes aducen que se transgrede el principio de progresividad y no regresividad, toda vez que las disposiciones impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no establecen medidas regresivas de los derechos de las audiencias.

- Lo anterior es así, dado que la finalidad de la reforma fue alcanzar un equilibrio entre el ejercicio de los derechos de las audiencias y de libertad de expresión, además de que no deja sin efectos los derechos relacionados con la transmisión de contenidos a través del servicio público de radiodifusión, ya que existen diversas leyes u ordenamientos que regulan y protegen los contenidos de las transmisiones que se efectúan a través de radio y televisión.

- Por otro lado, el hecho de que se precisen las facultades de sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones, lejos de restringir los derechos de las audiencias, brindan seguridad jurídica a los concesionarios, respecto de las sanciones a las que podrán hacerse acreedores, de ahí que los derechos de las audiencias no queden al arbitrio de los concesionarios de radiodifusión y televisión.

- Permitir que los concesionarios puedan determinar el contenido de los códigos de ética garantiza que las condiciones en que se ejerzan la libertad de expresión no anulen la libre circulación de la información, en el entendido de que de ninguna manera tiene la finalidad de restringir los derechos de las audiencias sino garantizar la libertad de expresión por medio de la autorregulación de los concesionarios; por tanto, no se viola el derecho de regresividad en perjuicio de las audiencias, ya que lo único que busca es construir canales directos de comunicaciones entre éstas y los concesionarios, sin la intervención de alguna autoridad.

- Los accionantes, refieren que el legislador no realizó un examen de proporcionalidad respecto de la restricción de los derechos de las audiencias, empero, sí se supera dicho análisis, al ser una medida idónea para alcanzar la finalidad pretendida por el legislador, esto es, el pleno ejercicio de la libertad de expresión, mientras que se garantiza la efectividad de los derechos de las audiencias, al establecer facultades de sanción en favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones en caso de que los concesionarios no cumplan con sus obligaciones en la materia.

- De igual forma, resulta infundado e inatendible el concepto de invalidez en el que se sostiene que el decreto impugnado es violatorio del artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por considerar que la regulación y limitaciones de los derechos de las audiencias deben preverse en un ley formal y material y no en un código de ética emitido por los concesionarios en radiodifusión y televisión.

- Ello es así, toda vez que la modificación al párrafo segundo y la adición de los párrafos terceros y cuarto del artículo 256 de la ley impugnada únicamente implicaron la eliminación de la facultad del Instituto para expedir los lineamientos a los que debían sujetarse los referidos códigos y así establecer un principio de autorregulación, lo cual no guarda relación alguna con el contenido que pueden tener dichos ordenamientos, pues tanto en el texto anterior, como en el texto vigente, los códigos de ética de los concesionarios deben respetar y promover los derechos de las audiencias en términos de la legislación emitida por el propio Congreso de la Unión, lo cual se traduce en su parámetro de actuación.

- También es infundado el argumento en el que señalan que la reforma a Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, viola los derechos de información, la libertad de expresión y la libertad de imprenta, al transgredirse la imparcialidad del defensor de las audiencias, toda vez que la reforma combatida buscó proteger la libertad de expresión, no sólo en beneficio de los medios de comunicación, sino también en beneficio de las audiencias por lo que no se vulneran los mencionados derechos.

²⁵ Fojas 1324 y vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

²⁶ Ibid, fojas 1246 a 1255.

²⁷ Ibid, fojas 1256 a 1281.

²⁸ Ibid, fojas 1309 a 1323.

²⁹ Ibid, fojas 1282 a 1306.

³⁰ Ibid, fojas 1398 a 1399.

³¹ Ibid, fojas 1325 a 1397.

- En relación con la transgresión a la imparcialidad del defensor de las audiencias, se advierte que no existe un mandato constitucional que lo prevea, pues el artículo 6 constitucional, sólo refiere que los mecanismos para la protección de los derechos de las audiencias se establecerán en ley, por lo que existe libertad de configuración legislativa.

- El argumento de los promoventes en donde refieren que el Decreto impugnado transgrede las facultades otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones, debido a que antes de la reforma se preveían diversas facultades regulatorias en materia de derechos de las audiencias en favor de dicho Instituto, resulta infundado, en virtud de que el texto constitucional establece una libertad de configuración legislativa en cuanto a la regulación de los derechos de las audiencias así como de las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de esa manera, el legislador determinó en los artículos 15, fracción LIX, y 216, fracción II, de la Ley impugnada, que el Instituto ejercerá las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

- Por último, el concepto de invalidez en el que en esencia sostienen los accionantes que el decreto impugnado es violatorio del procedimiento legislativo es infundado, ya que el Senado de la República respetó el principio de deliberación democrática, porque se llevó a cabo de conformidad con el Reglamento del Senado de la República, aunado a que los supuestos vicios reclamados, no son suficientes para invalidar la totalidad del Decreto reclamado, pues éstos únicamente se encaminan a combatir la legalidad del Dictamen.

DÉCIMO PRIMERO. Acuerdo por el que se tienen por rendidos los informes de las Cámaras de Diputados y Senadores en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su síntesis. En acuerdo de veinticinco de enero de dos mil dieciocho³², el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes formulados por los Presidentes de la Cámara de Diputados³³ y de Senadores³⁴; de igual forma, en ambos casos se tuvieron por designados nuevos delegados, se señaló domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, se ordenó formar el respectivo cuaderno de pruebas, correr traslado con los informes respectivos a los Senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad 150/2017 así como a la Procuraduría General de la República para los efectos conducentes y por último se les otorgó en términos de lo previsto en el artículo 67, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria un plazo para que las partes formularan los alegatos que consideraran pertinentes.

XI. 1. Informe de la Cámara de Diputados relativo a la acción de constitucionalidad 150/2017³⁵. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, expuso los siguientes argumentos:

- El planteamiento en los que los promoventes refieren que el proceso legislativo por el que se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es infundado dado que el procedimiento legislativo satisfizo lo establecido en la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos Parlamentarios.

- En el primer concepto de invalidez los promoventes cuestionan la inconstitucionalidad del Decreto, en el sentido de que se transgrede el principio de regresividad, no obstante, ello deviene infundado, en virtud de que se interpreta incorrectamente dicho principio, así como la naturaleza de la regulación del derecho de las audiencias, pues lo único que realizó el legislador fue una modificación en la configuración de un ámbito que constitucionalmente le corresponde, de ahí que no condujo una disminución al grado de protección de algún derecho humano, sino al fortalecimiento del derecho a la libertad de expresión.

- Por otra parte, los conceptos de invalidez segundo y tercero, en los que se cuestiona la constitucionalidad del decreto, al considerar que el legislador pasa por alto que se afectan los derechos de las audiencias, es infundado, en virtud de que existe una incorrecta interpretación de la naturaleza de la regulación de los derechos de las audiencias, pues dichos derechos están a cargo del legislador ordinario para que éste, en ejercicio de su libertad configurativa, determine su contenido.

- Los argumentos expuestos en el quinto concepto de invalidez, se consideran infundados, puesto que los defensores de las audiencias deben cumplir con requisitos legales para fungir ese cargo, además de que sus funciones seguirán quedando susceptibles a las facultades generales de verificación y sanción que la propia ley le confiere al Instituto, por lo que no se afecta su imparcialidad.

- El sexto concepto de invalidez en el que los promoventes aducen que las facultades que se le reconocen al Instituto Federal de Telecomunicaciones transgreden los artículos 6, apartado B, fracciones III, IV y VI y 28 de la Constitución Federal, es infundado, puesto que la propia Constitución faculta al legislador para que en

³² Fojas 1679 a 1681 del Tomo II relativo al expediente de la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

³³ Ibid, fojas 1403 a 1523.

³⁴ Ibid, fojas 1524 a 1678.

³⁵ Ibid, fojas 1404 a 1523.

uso de su libertad configurativa, determine el contenido, alcance y espectro de protección en el marco de las telecomunicaciones, por lo que resulta constitucionalmente válido que el Poder Legislativo modifique y configure la protección de los derechos en materia de telecomunicaciones.

XI. 2. Informe de la Cámara de Senadores en la acción de inconstitucionalidad 150/2017.³⁶ Por su parte, en el informe presentado por la Cámara de Senadores se señaló medularmente.

- Debe decretarse el sobreseimiento del escrito de demanda de la presente acción de inconstitucionalidad, por inexistencia del número de firmas para promover la acción, dado que seis de los que integran la demanda de acción presentaron escrito de desistimiento.

- No se debió solicitar la ratificación del desistimiento, pues las firmas de los seis senadores no presentaron rasgo alguno que evidenciara cualquier signo de falta de autenticidad o falsificación, el rango constitucional de los legisladores actuantes y su función primaria debió llevarlos a quedar exentos de tener que ratificar su escrito, mucho más a quedar exentos de apercibimiento alguno que desvirtuara el sentido verdadero de su intención; de ahí que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera detectado alguna irregularidad, debió requerir a la Secretaría General de la Cámara de Senadores con el objeto de que se efectuara la certificación de autenticidad de la firma de los legisladores.

- En el informe se destaca que los promoventes afirman que las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de derechos de las audiencias, violan el principio de progresividad de los derechos humanos, no obstante, en el escrito inicial no se formula argumento alguno que se relacione con los artículos 2 y 3 constitucionales, es decir no desarrollan ningún argumento en el que se demuestre la inconstitucionalidad del decreto impugnado en relación con dichos numerales.

- De igual forma, es infundado que se vulnere el artículo 13.2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de derechos de las audiencias, es una modificación legal que amplía las libertades públicas y que respeta el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

- Por otro lado, el examen de proporcionalidad no es una medida exigible al Poder Legislativo para la emisión de leyes, sino una técnica o método de interpretación ideada para su aplicación en procedimientos jurisdiccionales en los que se aduzca la restricción a un derecho fundamental o la comisión entre principios constitucionales.

- El decreto de reformas impugnado no incide en ninguna de las dimensiones que conforman los principios constitucionales de los derechos de las audiencias, por el contrario, las promueve con la eliminación de la intervención estatal excesiva, que permitirá la difusión de información e ideas de toda índole sin sujeción a controles previos y excesivos.

- Tampoco se limitan las condiciones de participación en los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, en virtud de que los concesionarios deben establecer en sus códigos de ética los procedimientos que permitirán a las audiencias ejercer sus derechos y nombrarán a los defensores de las audiencias, que fungirán como vínculo entre éstas y los concesionarios. Por supuesto, tampoco se transgreden las libertades de expresión, de pensamiento ni de acceso a información, pues la reforma impugnada tuvo como prioridad la armonización el restablecimiento de esas libertades en la ley.

- En cuanto al tercer concepto de invalidez argumentan que el decreto de reformas impugnado vulnera el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aspecto que resulta inoperante, por una parte, dado que no expresan las razones específicas por las cuales consideran que con el decreto de reformas impugnado se transgrede el derecho humano a la libertad de expresión y, por otro, infundado, ya que el examen de proporcionalidad es una técnica de interpretación y de examinación jurídica que utilizan los jueces constitucionales.

- De igual forma, se destaca que los códigos de ética no son instrumentos que contengan "limitaciones" a la libertad de expresión ni a los derechos de las audiencias, sino cuerpos normativos en los que se detallarán los procedimientos, términos y políticas a los que cada concesionario se comprometerá, precisamente para hacer efectivos los derechos de sus audiencias.

- En cuanto al cuarto concepto de invalidez, contrario a lo sostenido por los accionantes, los concesionarios de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones deben apreciarse como meros instrumentos del Estado que se utilizan para difundir la información que al propio Estado le interesa que sea difundida, derivado de que los concesionarios, como particulares, cuentan con intereses legítimos propios, que –sin pasar por alto las obligaciones especiales y su régimen jurídico excepcional, derivadas de su situación como poseedores de un bien público– deben ser respetados.

³⁶ Fojas 1524 a 1677 del Tomo II relativo al expediente de la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017

- Es infundado el quinto concepto de invalidez, en el que esencialmente refieren que las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones permite a los concesionarios actuar discrecional y arbitrariamente, vulnerando la parcialidad del defensor de las audiencias.

- Lo anterior se considera así ya que no existe precepto constitucional alguno que confiera directamente atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino únicamente atribuciones legales para emitir lineamientos en materia de códigos de ética y de defensores de las audiencias, otorgadas por el Congreso de la Unión en el ejercicio de la facultad de determinar en ley los mecanismos necesarios para la protección de los derechos de las audiencias; por tanto, es válido que el propio Congreso ajuste la legislación, modulando las atribuciones legales del Instituto, que sólo estaría facultado para vigilar el cumplimiento de los derechos de las audiencias, en la medida y en los términos que establezca la ley.

- Aunado a que las funciones de los defensores de las audiencias no fueron modificadas, sino que el decreto de reformas, persiguió la finalidad de impedir injerencias arbitrarias del Estado en la difusión de información e ideas, que podían ser perpetradas través del control de los defensores de las audiencias, lo que desde luego devendría violatorio de las libertades de expresión, de acceso a la información así como de los derechos de las audiencias.

- La función de los códigos de ética es que las audiencias puedan conocer los procedimientos y plazos a través de los cuales estén en aptitud de ejercer sus derechos ante los concesionarios, sin que resulte relevante que existan varios códigos de ética y distintos procedimientos y plazos, pues mientras las audiencias tengan acceso a los códigos de ética, los usuarios de los servicios de radiodifusión tendrán certidumbre jurídica.

- El sexto concepto de invalidez es infundado, ya que de aceptarse la visión política aducida por los inconformes, se pondría en riesgo la funcionalidad del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al sobrecargarlo de atribuciones que no tienen que ver con la naturaleza de un órgano técnico en aspectos de regulación y competencia económica, máxime que desde la Constitución no se otorgó el carácter de defensor de las audiencias, ni la atribución para tales efectos al Instituto Federal de Telecomunicaciones, además de que el número de quejas, reclamaciones y sugerencias, tanto de televidentes como de radioescuchas, conllevaría a la necesidad de que dicho órgano constitucional contara con una estructura y capacidad institucional que tendría que ampliarse, dejando de lado el ejercicio de las funciones constitucionales que actualmente tiene conferidas.

- Finalmente, el séptimo concepto de invalidez en los que los accionantes refieren que el decreto impugnado debe ser invalidado en su totalidad dado que existieron violaciones al procedimiento legislativo se debe de considerar infundado puesto que contrario a lo señalado en la demanda en cuanto a la supuesta inexistencia de acuerdo de la Junta directiva de Comunicaciones y Transportes para llevar a cabo la discusión del proyecto de Dictamen, dicha afirmación es falsa, pues sí existía el acuerdo y consenso en la Junta Directiva para que se realizara la reunión extraordinaria en la que se discutiera y aprobara el proyecto de Dictamen.

- En lo referente a la supuesta omisión en que incurrió la Comisión de Comunicaciones y Transportes, en el sentido de no compartir con las demás comisiones dictaminadoras el proyecto de dictamen que después se remitió a Pleno, debe declararse infundado puesto que en el oficio número CCyT/LXIII/129/17, consta la firma de las comisiones unidas así como su intervención formal en la tramitación del procedimiento legislativo ante la Cámara Alta, por lo que se tienen por satisfechos los requisitos y formalidades que contemplan los artículos 186 y 188 del Reglamento del Senado.

- En relación al tercero de los argumentos hechos valer, en el que sostienen que fue omitida la publicación y lectura del dictamen aprobado por las comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos, dicho argumento es infundado, ya que consta en la versión estenográfica de la sesión de Pleno celebrada el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, con independencia de que se haya aprobado el Dictamen de comisiones unidas momentos antes, que la Asamblea aprobó la incorporación del dictamen al orden del día, además, respecto a la primera y segunda lectura del dictamen, igualmente, con la votación mayoritaria de los Senadores presentes se dispuso su lectura y con ello se dio cumplimiento a lo previsto en los artículos 193 y 195 del Reglamento del Senado.

- En cuanto a lo señalado en el sentido de que no fue entregado el proyecto de Dictamen a los integrantes de la Comisión, debe declararse infundado, en virtud de que la distribución del dictamen para conocimiento de los senadores sí constituyó una formalidad observada y cumplida por las comisiones dictaminadoras, de conformidad con los artículos 139, 186 y 195, del Reglamento del Senado.

- El argumento relativo a la falta de oportunidad que impidió que el dictamen fuera del conocimiento del Presidente de la Comisión y, por consiguiente, que se pudiera realmente discutir y votar, tanto en las mismas Comisiones Unidas como el Pleno del Senado, resulta infundado, dado que consta en la versión estenográfica

de la sesión plenaria del veintiséis de octubre del año ya referido, sí se distribuyó el dictamen, se escucharon los posicionamientos y deliberación de los Senadores asistentes, de cuyo resultado se pasó a la votación y aprobación constitucional del decreto.

- Por otro lado, en cuanto a la violación del procedimiento, en cuanto que la convocatoria provino únicamente por tres de los cuatro de los secretarios de la Junta Directiva de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, es infundado, debido a que la convocatoria no fue lanzada por los secretarios de la Junta Directiva, sino por su Presidente, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 130, fracción III, en relación con el 139, ambos del Reglamento del Senado, previo acuerdo adoptado por la Junta Directiva; además de que dicha convocatoria se hizo llegar de manera directa a los Senadores, mediante oficio número CCyT/LXIII/124/17 de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, en el que se acompañó el proyecto de Dictamen correspondiente.

- Por último, también es infundado el argumento en el que se aduce que es ilegal el procedimiento legislativo al no existir un proceso de deliberación previo ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes, porque consta de la versión estenográfica de fecha de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, que intervinieron los Senadores que integran dicha Comisión y tuvieron la participación necesaria, a través de la cual se evidenció su conocimiento del tema, por lo que se respetó la prerrogativa de los Senadores para participar activamente en el proceso democrático para la discusión y aprobación del entonces proyecto de Dictamen con Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

DÉCIMO SEGUNDO. Acuerdos de recepción de alegatos y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de doce de febrero de dos mil dieciocho³⁷ se tuvo por presentado el escrito en el que se formulan observaciones al informe rendido por el Poder Ejecutivo, suscrito por el representante común de los diversos Senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

Por acuerdo de trece de febrero de dos mil dieciocho³⁸, se tuvo por presentados los alegatos que suscribió el delegado del Poder Ejecutivo Federal y por emitida la opinión del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, quien actuó en ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.

En proveído de quince de febrero de dos mil dieciocho³⁹, se tuvo los alegatos suscritos por los delegados de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como el representante común de los Senadores de la minoría parlamentaria que promovió la acción de inconstitucionalidad 150/2017. De igual forma, se tuvieron por realizadas las manifestaciones de los accionantes en relación con los informes rendidos por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Por último, con fundamento en lo previsto en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se cerró la instrucción y se remitió el expediente a la Ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO TERCERO. Amicus Curiae y acuerdos respectivos. Mediante escrito⁴⁰ de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el escrito signado por María Elena Estavillo Flores y Adriana Sofia Labardini Inzunza en el que se vierten diversas manifestaciones en torno a la inconstitucionalidad del decreto impugnado, bajo la figura de amicus curiae; dicho escrito se acordó⁴¹ el uno de marzo siguiente y se agregó al presente expediente, con apoyo en lo previsto en los artículos 598, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del diverso numeral 1 de la Ley Reglamentaria de la materia. Posteriormente, se recibieron diversos escritos "amicus curiae", los cuales fueron agregados mediante acuerdos de fecha, veintiséis de marzo de dos mil dieciocho⁴², tres de abril de dos mil dieciocho⁴³ y diecisiete de abril de dos mil dieciocho⁴⁴.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2013, de conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción II, incisos b), y f), de la Constitución Política de los

³⁷ Ibid, fojas 1724 y vuelta.

³⁸ Ibid, fojas 1830 a 1831.

³⁹ Ibid, fojas 2046 a 2047.

⁴⁰ Ibid, fojas 2048 a 2071.

⁴¹ Ibid, fojas 2072 y vuelta.

⁴² Correspondiente al amicus curiae presentado por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (fojas 2119 y vuelta).

⁴³ Correspondiente al amicus curiae presentado por la Directora Ejecutiva de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (fojas 2129 y vuelta).

⁴⁴ Correspondiente al amicus curiae presentado por la Presidenta de la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias (fojas 2144 y vuelta).

Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴⁵, toda vez que estas acciones fueron promovidas, la primera (150/2017) por diversos integrantes de la Cámara de Senadores de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y, la segunda (153/2017), por parte de la Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática y en ellas se planteó una contradicción entre el **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴⁶ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá realizarse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada. Atento a lo anterior, se procede a analizar la oportunidad de cada uno de los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad.

II. 1. Oportunidad relativa a la acción de inconstitucionalidad 150/2017. Tratándose de la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría parlamentaria disidente del Senado de la República, del escrito inicial se advierte que los accionantes controvierten el Decreto de Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

En esa virtud, el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el miércoles uno de noviembre y concluyó el jueves treinta de noviembre; de esta manera, si el escrito inicial fue presentado por los Senadores disidentes en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día veintiocho de noviembre de ese año, es claro que su presentación resulta **oportuna**.⁴⁷

II. 2. Oportunidad relativa a la acción de inconstitucionalidad 153/2017. De igual forma, considerando que en la acción promovida por la Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática se impugnó el propio Decreto de Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, referido en el punto anterior, resulta aplicable el mismo plazo, de ahí que, si el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de noviembre de dos mil diecisiete, esto es, el último día del plazo legal, su presentación debe estimarse **oportuna**.⁴⁸

TERCERO. Legitimación de los promoventes. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁹ establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en términos de su ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que pueden ser promovidas, entre otros, por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del **Senado** en contra de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Asimismo, conforme al contenido del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, se prevé que los **partidos políticos** con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, pueden instar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de naturaleza **electoral**, ya sean federales o locales.

⁴⁵ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]b) **El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.** (...) f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;** [...]”

“**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)”

⁴⁶ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁴⁷ Foja 108 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

⁴⁸ Ibid, foja 475 vuelta.

⁴⁹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]b) **El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.** [...] f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;** [...]”

“**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)”

III. 1. Legitimación de la minoría parlamentaria disidente de la Cámara de Senadores en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y análisis de la única causa de improcedencia planteada en el informe que presentó la mayoría de los Senadores. En primer término, debe destacarse que el escrito inicial, relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, se encuentra firmado por cuarenta y siete Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, quienes acreditan su carácter con las diversas copias certificadas de las constancias de mayoría, así como con los Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral en los cuales se efectúa el cómputo total y se declara la validez de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, mismos que se tienen a la vista para la resolución de este asunto⁵⁰.

De esta manera, conforme a lo dispuesto en el artículo 56⁵¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores se encuentra integrada por ciento veintiocho legisladores, por lo que, si en el presente caso firman el escrito inicial cuarenta y siete Senadores, ello equivale al treinta y seis punto setenta y uno por ciento (36.71%), de ahí que, en términos de lo previsto en el diverso numeral 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, **se cumple el porcentaje mínimo requerido**⁵² para la presentación del escrito inicial por parte de la minoría parlamentaria calificada del Senado de la República en contra de una ley federal por considerarla contraria al texto de la Ley Fundamental.⁵³

Ahora bien, debe destacarse que en el informe presentado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se hace valer la causa de improcedencia genérica prevista en artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II⁵⁴, de la Ley Reglamentaria de la materia, relativa a que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente en los demás casos en los que dicha improcedencia derive de alguna disposición de la Ley Reglamentaria, por lo que, al actualizarse dicha causa, lo conducente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, el Presidente del Senado argumenta que se debe de sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 en virtud de que, dos días después de su presentación⁵⁵, seis de los cuarenta y siete Senadores presentaron un escrito en el que solicitaban, en términos de lo previsto en el artículo 373, fracción II⁵⁶, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ante la falta de disposición legal expresa en la Ley Reglamentaria respectiva y con base en el criterio jurisprudencial número 2a. 82/2016, de rubro: **“DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO. SUS CONSECUENCIAS”**, se les tuviera por desistidos de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

En este sentido, señala que, si bien no existe una disposición expresa para solicitar el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad, debe considerarse que el escrito inicial tiene la misma validez y peso que el escrito de desistimiento, pues ello de manera indefectible impactará en el número de legisladores que efectivamente promueven la acción de inconstitucionalidad.

Debe **desestimarse** el argumento antes expuesto; ciertamente, tal y como el propio Presidente del Senado de la República lo reconoce en su informe, no existe una disposición en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permita solicitar el desistimiento cuando ya se ha interpuesto la demanda respectiva y se trate, además, de impugnaciones de normas generales.

Es así, pues el legislador federal estimó que, tratándose de impugnación de actos, como es el caso de controversia constitucional, sí es posible que uno de los órganos parte en el juicio esté en posibilidades de desistirse de la acción intentada; no obstante, ello no acontece cuando en la propia controversia constitucional se impugna la regularidad constitucional de alguna disposición general, en cuyo caso no se permite el desistimiento.

⁵⁰ Fojas 109 a 430 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

⁵¹ Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

⁵² Lo anterior considerando que el 33% equivale a 42 senadores, de ahí que se exceda en 3 puntos porcentuales el mínimo requerido para la presentación de la acción de inconstitucionalidad por parte de la minoría parlamentaria calificada.

⁵³ No pasa inadvertido, que la firma de la Senadora Andrea García García, es un facsímil; sin embargo, por tratarse de una firma, ello no repercute en el porcentaje solicitado por la Constitución para la presentación de la demanda (foja 108 del expediente).

⁵⁴ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

⁵⁵ En la inteligencia de que el escrito inicial relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, se presentó el día veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete y el escrito de desistimiento se presentó el día treinta siguiente.

⁵⁶ ARTICULO 373. El proceso caduca en los siguientes casos: (...) II.- Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No ese (sic) necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda.

Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando se trata de una acción de inconstitucionalidad, pues al tratarse de un control abstracto de la regularidad constitucional de normas generales, es entendible que una vez presentado y recibido en este Alto Tribunal el escrito inicial, con independencia de que haya sido o no admitida, no se permita su desistimiento, pues en ella se vierten planteamientos en el que una minoría parlamentaria calificada estima que la norma que la mayoría ha aprobado resulta contraria al texto de la Norma Fundamental.

De esta manera, al tratarse de un derecho que asiste a las minorías disidentes de un órgano legislativo para inconformarse en contra de una ley que ha sido aprobada por la mayoría, resulta congruente que el legislador no permita el desistimiento, en el entendido de que en la controversia constitucional, pero aún más en la acción de inconstitucionalidad por ser un medio de control abstracto y sin partes contendientes, actora y demandada, el principio constitucional inmediato que se busca tutelar es la **supremacía constitucional**⁵⁷.

Al respecto, resulta ilustrativo lo señalado en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional en cuanto a la imposibilidad de que se pueda plantear el sobreseimiento por alguna de las partes cuando se impugnen normas generales.

“En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición en el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto de esta última causal de sobreseimiento debe señalarse que **en aquellos casos en que estén involucradas normas generales, la misma no podrá decretarse debido a que puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, por lo que no es conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones.**”

Bajo este entendimiento, el Congreso destacó que no es posible que se decrete el desistimiento cuando se impugnen normas generales porque se puede llegar a afectar directa y gravemente la Constitución Federal, aunado a que consideró que no es conveniente que la voluntad de las partes sea el instrumento idóneo que permita superar la impugnación de leyes contra el texto de la Norma Fundamental por la trascendencia de los intereses constitucionales que se encuentran en juego, como es el principio de supremacía constitucional.

Atento a lo anterior, el legislador dispuso de manera **categorica** en el artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria que el sobreseimiento en el juicio de controversia constitucional procede únicamente cuando la parte actora se desista expresamente de la **demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales**, causa de improcedencia que **es extensiva a las acciones de inconstitucionalidad** en términos de lo previsto en el diverso 59 del referido ordenamiento legal⁵⁸. La porción normativa de mérito prevé:

“ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la **parte actora se desista** expresamente de la demanda **interpuesta en contra de actos**, sin que **en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales.**”

III. 2. Legitimación de la Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, análisis de las causas de improcedencia planteadas en los informes de la mayoría del Senado de la República y del Poder Ejecutivo y sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 153/2017. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso f)⁵⁹, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Federal cuando la promuevan los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes

⁵⁷ Al respecto resultan aplicables los criterios jurisprudenciales del Tribunal Pleno de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES.”, “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

⁵⁸ Efectivamente, dicha causa de improcedencia es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos de lo previsto en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria, que prevé: “Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

⁵⁹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. (...) f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;** y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

electorales federales o locales, mientras que los institutos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, únicamente en contra de leyes electorales que al efecto emitan el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Como se advierte de lo anterior, es necesario que se colmen dos requisitos: el primero, que el escrito relativo a la acción de inconstitucionalidad sea presentado a través de la dirigencia nacional, aspecto que se **cumple** en el presente caso; en efecto, el escrito inicial fue suscrito por la Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en el entendido de que, según el informe presentado por el Instituto Nacional Electoral, a la fecha de presentación de la demanda, tenía el carácter de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional, por lo que, conforme al artículo 104, inciso e)⁶⁰, de los Estatutos del referido instituto político, la Presidenta Nacional tiene la atribución de representar legalmente al instituto político y designar apoderados de tal representación.

Ahora bien, el segundo requisito se refiere a que la disposición general que impugne el partido político efectivamente tenga el **carácter de una ley electoral**.

En este punto, y por tratarse de una causa de improcedencia planteada por la mayoría de los Senadores como el Poder Ejecutivo, su análisis es de carácter preferente y porque, además, ello revelaría si la Presidenta del instituto político en realidad **cuenta con legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad 153/2017, en contra del Decreto impugnado por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Atento a lo anterior, debe destacarse que, de manera coincidente, los Senadores integrantes de la mayoría, el Presidente de la Cámara de Diputados, como el Poder Ejecutivo Federal, al formular su informe, señalaron que en el presente caso **se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que la consecuencia es que se **sobresea** en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, con apoyo en el numeral 20, fracción II⁶¹, del ordenamiento legal en cita.

En esa tesitura, los órganos antes referidos en esencia argumentan que el Decreto impugnado **no versa sobre la materia electoral** y porque, además, el supuesto conflicto no gira en torno a la contradicción entre dicho decreto de reformas y la Constitución General, sino que la inconstitucionalidad se hace depender de una **antinomia de la reforma** a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión **en materia de defensoría de las audiencias y unos Lineamientos Generales emitidos por el Instituto Nacional Electoral**.

Al respecto, se estima **fundada** la causa de improcedencia hecha valer por la mayoría de los Senadores y por el Poder Ejecutivo Federal porque, efectivamente, las disposiciones impugnadas **no revisten el carácter de una norma electoral**.

En primer término, se estima necesario destacar ciertos antecedentes legislativos así como el contenido del decreto impugnado, con la finalidad de constatar que las disposiciones reformadas no atañen a la materia electoral.

De esta manera, en el "Dictamen de la Comisión de Radio y Televisión con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de derechos de las audiencias"⁶², publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de fecha veintisiete de abril de dos mil diecisiete, se precisó el objeto de la reforma de la siguiente manera:

"1. La iniciativa (...) propone derogar la fracción III del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, bajo la consideración de que tal disposición legal al obligar a las personas a distinguir entre la información de las opiniones que se manifiestan, resulta contraria a los principios de libertad de expresión e información; esta exigencia de distinción es arbitraria al limitar la forma natural de expresarse de las personas, ya que no es propio de la naturaleza humana estar aclarando o distinguiendo cuando expresa una simple opinión o bien se trata sólo de información (...)

⁶⁰ Foja 552 del expediente. El texto del precepto legal en comento es el siguiente: **Artículo 104. El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones (...) e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación.**

⁶¹ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. --- ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. --- ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

⁶² Fojas 304, 305 y 318 del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del veintisiete de abril de dos mil diecisiete.

2. (...) la iniciativa (...) tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a fin de adecuar el régimen jurídico de los derechos de las audiencias para hacerlo armónico a las libertades constitucionales de libre expresión de las personas así como para delimitar el ámbito de actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones en la materia de derechos de las audiencias, por lo que entre otros elementos propone:

i. **Precisar el ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones**, así como los **supuestos de infracción en materia de los derechos de las audiencias** que pueden sancionar el citado Instituto, con el objeto de evitar un régimen sancionatorio que inhíba la libertad de expresión.

ii. **Derogar la figura de suspensión precautoria de transmisiones**, ya que es un procedimiento que atenta directamente contra la libertad de expresión, y constituye un acto de censura previa prohibido por la Constitución, e igualmente se pretende eliminar del orden jurídico aquellos procedimientos de la autoridad que amenacen o restrinjan la libre expresión de personas y de los medios de comunicación.

iii. Precisar el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Gobernación en la clasificación de contenidos, particularmente sobre aquellos programas provenientes del extranjero; con ello se armoniza el régimen vigente donde dicha Secretaría de Estado es quien actualmente se encarga de la clasificación de contenidos audiovisuales de origen nacional.

iv. **Se aclaran los derechos de las audiencias a fin de prever el servicio público de radiodifusión deberá respetar tales derechos, mismo que deben tener previsión legal, es decir estar contenidos en una ley; además se refrenda el derecho de las audiencias con discapacidad así como el deber de abstención de transmitir publicidad como información periodística o noticiosa.**

v. **Se refrenda el principio de autorregulación en materia de derechos de las audiencias, particularmente la libertad de los concesionarios en cuanto a la emisión de Código de Ética y el nombramiento del Defensor de las Audiencias, y se recalca que el Instituto Federal de Telecomunicaciones debe respetar la libertad editorial, programática y de expresión de los medios de comunicación.**

vi. **Se aclara el procedimiento de defensa de las audiencias en cuanto a los plazos y respuestas que deben darse al público radioescucha o televidente cuando formulen una queja o reclamación**, así como la debida difusión y publicidad de las respuestas que se le brindan las audiencias.

vii. Bajo el principio de taxatividad y legalidad en la imposición de sanciones **se delimita el ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones para imponer sanciones en materia de derechos de las audiencias, a fin de que no haya infracciones sin sustento legal** que pueda constituir un régimen de amenaza para libertad de expresión de personas y de los medios de comunicación. (...)

III. Aun cuando se reconoce que **los Lineamientos contienen importantes avances en materia de derechos de las audiencias como la regulación en materia de publicidad, como los derechos de las personas con discapacidad y los niños, como la reglamentación de los Defensores de Audiencia y sus Códigos de Ética, sin embargo, también implican un posible riesgo para nuestra democracia**, al esconder herramientas de control y regulación que podrían lastimar la libertad de expresión.

(...)

Sentido del Dictamen e Identificación del Problema que Resuelve.

SEGUNDA. Esta Comisión de Radio y Televisión, previo estudio y ponderación del asunto, determina aprobar en sentido positivo las iniciativas que son objeto de este dictamen, dado que se comparten los argumentos de los promoventes, particularmente que las adecuaciones legales tienen como finalidad que se mantenga un marco de protección y equilibrio en el respeto a la libertad de expresión, así como **precisar el alcance de los derechos de las audiencias** y su debido equilibrio con la libertad de expresión y, finalmente, la definición de límites claros en la actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones sujeto al principio de legalidad, donde sus decisiones no deben exceder lo que previenen la Constitución y las leyes.

Ambas iniciativas parten de una justificación material, a saber, **diversas opiniones y comentarios sobre los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias** que se publicaron el pasado 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación **dado el estado de riesgo en que ponía la libertad de expresión.**

Por tanto, esta propuesta de modificaciones legales **constituye una respuesta desde el Poder Legislativo Federal sobre un problema concreto y particular, la posible vulneración y amenaza para la libertad de expresión que representa la interpretación y aplicación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias**, por lo que las propuestas de reforma tienen por objeto corregir o resolver la problemática presentada.

(...)

Temas Fundamentales por los cuales se considera que los Lineamientos de los Derechos de las Audiencias expedidos por el IFT, atentan contra la libertad de expresión establecida en el artículo 6 de la Constitución (...)

1. (...) **Se atenta contra la libertad editorial que corresponde al concesionario de radio y televisión al establecer la obligación de distinguir expresamente en la transmisión lo que es una noticia de un comentario**, lo que significa prácticamente que la autoridad está diseñando un formato sumamente acartonado y académico de la programación de los noticieros y programas de comentarios de las estaciones de radio, al impedírsele al comentarista y a los invitados o participantes en el micrófono, la libertad de expresar sus ideas, sino que se deben sujetar aun script extraño, en la que un locutor señale a cada momento lo que es una noticia y a continuación lo que es un comentario.

Se limita la libertad de auditorio de pensar, decidir y opinar libremente, ya que de entrada la autoridad **considera a todo el auditorio sin excepción como menor de edad o con limitaciones mentales sin posibilidad de distinguir entre lo que es una noticia y un comentario.**

En los Lineamientos prácticamente se establece a detalle lo que deben contener los Códigos de Ética de cada estación, impidiendo que como está considerado en la ley, **cada estación de radio o televisiva defina los términos y condiciones de lo que a su juicio debe incluir un Código de Ética.**

2. **Los Lineamientos sobre los Derechos de las Audiencias se exceden** en diversos aspectos a lo que se establece en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, principalmente **en la designación que corresponde a cada medio de comunicación del Defensor de las Audiencias."**

En otro tenor, en el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con respecto a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", de la Cámara de Senadores, publicado en la Gaceta de dicho órgano el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se señaló:

"11. OBJETO y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

La Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados consideró pertinentes las modificaciones propuestas por las iniciativas y determinó aprobarlas en sentido positivo. Los integrantes de esa Comisión coincidieron con los argumentos de los promoventes en el sentido de que resulta necesario que: a) Se mantenga un marco de protección y equilibrio en el respeto a la Libertad de Expresión; b) **Se precise en la Ley el alcance de los derechos de las audiencias** en relación con aquélla libertad, y c) **Se establezcan límites claros a la actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones** (Instituto).

A decir de los autores de las iniciativas, **éstas responden a diversos comentarios y opiniones respecto de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias**, emitidos por el Instituto y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016, en el sentido de que vulneran y amenazan la libertad de expresión. La Cámara de Diputados expresa en el Dictamen que la reforma que se propone, **tiene como propósito centrar la actuación del Instituto en temas torales para el beneficio de las audiencias y los consumidores y de esta manera, evitar que se distraiga en asuntos lejanos de su objetivo y que pueden ser motivo de polémica en cuanto a la libertad de expresión o de sanción al periodismo nacional** así como impedir un trato discriminatorio a productores de contenidos audiovisuales o radiofónicos nacionales sobre extranjeros.

Así, la Minuta **precisa obligaciones a cargo del Instituto y de los concesionarios de telecomunicaciones, en favor de los derechos de las audiencias** de la siguiente manera:

a) Obligaciones del Instituto

Se precisan las siguientes **atribuciones del Instituto**:

- Le corresponderá ejercer las **facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.**
- Podrá **ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen normas previstas en la Ley, sin que esta facultad se aplique a programas noticiosos.**
- En materia de derechos de las audiencias, el Instituto deberá garantizar que los **concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.** Además, proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.

b) Obligaciones de los concesionarios

En cuanto a las obligaciones de los concesionarios de redes de telecomunicaciones, se establece lo siguiente:

- Cada concesionario deberá emitir libremente un Código de Ética y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.
- Los Códigos de Ética deberán difundirse en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; registrarán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.
- Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello, pero su nombramiento deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su elección.
- Las respuestas a las reclamaciones, quejas y sugerencias que reciban los concesionarios, deberán responderse por medio del Defensor de la Audiencia, en los plazos previstos en el Código de Ética del concesionario.

c) Derechos de las audiencias

Se precisan los siguientes derechos de las audiencias:

- Es derecho de las audiencias que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.
- Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia.
- Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética que, bajo un principio de autorregulación, tendrá por objeto informar al público la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias.
- El defensor de las audiencias se sujetará al Código de Ética del concesionario y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el Código de Ética.
- El defensor de las audiencias propondrá las rectificaciones, recomendaciones y propuestas de acción correctiva al concesionario, las cuales deberán difundirse, además de en la página electrónica que el concesionario publique para dichos efectos, en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario."

Una vez señalados los antecedentes legislativos, se estima conveniente plasmar el siguiente cuadro comparativo entre el texto anterior y el reformado para constatar cuáles fueron las modificaciones que efectivamente llevó a cabo el legislador federal en el Decreto impugnado:

Texto previo a la reforma impugnada (publicada en el Diario Oficial de la Federación 31/10/17).	Texto reformado con motivo de la reforma impugnada (publicada en el Diario Oficial de la Federación 31/10/17).
<p>Artículo 15. ... I. a LVIII. ... LIX. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley; (...) LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones LIX y LX de este artículo, previo apercibimiento; (...)</p>	<p>Artículo 15. ... I. a LVIII. ... LIX. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley; (...) LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refiere la fracción LX⁶³ de este artículo, previo apercibimiento; sin que esta facultad sea aplicable a programas noticiosos; (...)</p>
<p>Artículo 216. ... (...) II. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley; (...) IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones II y III, previo apercibimiento, y (...)</p>	<p>Artículo 216. ... (...) II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley; (...) IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refiere la fracción III, previo apercibimiento, y (...)</p>
<p>Artículo 256. ... (...) II. Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta; IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; (...)</p>	<p>Artículo 256. (...) II. Recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; III. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE OCTUBRE DE 2017) IV. Que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia. En su Código de Ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición a que se refiere esta fracción; (...)</p>

⁶³ LX. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta Ley que regulan la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes;

<p>X. Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.</p> <p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Los lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.</p>	<p>X. Los demás que se establezcan en otras leyes, exclusivamente.</p> <p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada cómo el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.</p> <p>El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.</p> <p>En la aplicación de lo dispuesto en el presente Capítulo, el Instituto deberá garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos y proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.</p>
<p>Artículo 259. ...</p> <p>En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.</p> <p>Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 259. ...⁶⁴</p> <p>La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.⁶⁵</p> <p>Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.⁶⁶</p> <p>(...)⁶⁷</p>
<p>Los defensores de las audiencias y los códigos de</p>	<p>El nombramiento de los defensores de las</p>

⁶⁴ El párrafo primero no sufrió cambio alguno.

⁶⁵ Se modificó el párrafo segundo.

⁶⁶ Se modificó el párrafo tercero.

⁶⁷ El párrafo cuarto no sufrió cambios.

ética deberán inscribirse en el Registro Público de Concesiones, mismos que estarán a disposición del público en general. (...)	audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.⁶⁸ (...) ⁶⁹
Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir los siguientes requisitos: (...)	Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir, únicamente , los siguientes requisitos: (...)
Artículo 261. ... (...) Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes. (...) La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que en su caso corresponda, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos.	Artículo 261. ... (...) Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética. (...) La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.
Artículo 297. ... (...) (...) (...) El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.	Artículo 297. ... (...) (...) (...) El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y lo relativo a la materia de derechos de las audiencias, únicamente conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.
Capítulo IV Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Defensa de las Audiencias Artículo 311. (...) c) (...) II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el Instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.	Capítulo IV Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Derechos de las Audiencias Artículo 311. (...) c) (...) II. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE OCTUBRE DE 2017).

Como se advierte de lo anterior, la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones se presentó como una alternativa de solución que derivó del Poder Legislativo –sin esperar la resolución de esta Suprema Corte en las controversias constitucionales 34/2017 y 35/2017– ante la impugnación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, emitidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones y

⁶⁸ Se modificó el párrafo quinto.

⁶⁹ El párrafo sexto no sufrió cambios.

publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, según se da cuenta en los dictámenes legislativos de la Cámara de Diputados y Senadores antes referidos.

Los puntos centrales de la reforma impugnada consistieron, en cuanto al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en acotar sus facultades de sanción y vigilancia en materia de derechos de las audiencias (artículos 15, fracciones LIX y LXI; 216, fracción II; 297 y 311 de la LFTyR); ordenar la suspensión precautoria únicamente de aquellas transmisiones que violen normas previstas en la ley en lo tocante a la programación dirigida a la población infantil y sin que esta facultad se aplique a programas noticiosos (artículo 216, fracción IV); garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos (256, fracción X); proveer para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero (256, fracción X).

En relación con las obligaciones de los concesionarios, se transitó de un modelo de corregulación a uno de **autorregulación** (256, fracción X); se destacó que cada concesionario debe emitir libremente un código de ética sin estar sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad (256, fracción X); dichos códigos de ética tienen que difundirse en el portal de internet de cada concesionario (256, fracción X); serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones quince días después de su emisión por parte del concesionario (256, fracción X); los códigos regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia (256, fracción X); se prevé que los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello, pero su nombramiento deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones dentro de los quince días siguientes a la fecha de su elección (artículo 259); así como que las respuestas a las reclamaciones, quejas y sugerencias que reciban los concesionarios deberán realizarse por medio del defensor de la audiencia en los plazos previstos en el propio código de ética del concesionario (artículo 261).

En lo atinente al alcance de los derechos de las audiencias, se precisó que los concesionarios deben abstenerse de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, destacando que se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia (artículo 256, fracción IV); que se informe al público en forma detallada cómo el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias (artículo 261); la figura del defensor de las audiencias se sujetará al código de ética del concesionario y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que prevea el código de ética, quien además propondrá las rectificaciones, recomendaciones y propuestas de acción correctiva al concesionario, las cuales deberán difundirse en la página electrónica que el concesionario publique para dichos efectos como en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario (artículos 259 y 261).

Bajo este entendimiento, es posible concluir que la reforma impugnada **no puede ser considerada como perteneciente a la materia electoral ni directa ni indirectamente**, ya que todo lo concerniente a la **materia de los derechos de las audiencias, incluida la figura defensor de dichas prerrogativas, así como los mecanismos para su protección**, deriva del mandato constitucional al que se refiere el artículo 6, apartado B, fracción VI⁷⁰, de la Constitución Federal, de manera tal que no se advierte que alguna de las disposiciones legales impugnadas tenga como finalidad **regular algún aspecto relacionado con los procesos electorales ni que incida en el derecho de los ciudadanos a votar y a ser votado**, instituciones y derechos tutelados en los artículos 35, fracciones I, II, III y VIII, así como 41 de la Ley Fundamental.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que los derechos de las audiencias no conllevan un contexto electoral, sino que el origen de dichas prerrogativas parte de la base de que la radiodifusión es un servicio público de interés general, el cual debe ser prestado en condiciones de mayor calidad, cobertura y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad en la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, en la inteligencia de que los medios de comunicación deben realizar todo lo posible por cumplir con estos objetivos sin mermar su libertad de expresión.

⁷⁰ Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (...) **B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:** (...) III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución. (...) VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

En este sentido, si bien la libertad de expresión tiene una dimensión social o colectiva en la medida en que garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho a conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden⁷¹, lo cierto es que ello no implica que dicho derecho fundamental y los demás que de él deriven tengan una naturaleza electoral, considerando que la libertad de expresión no se limita únicamente a aspectos políticos, sino que también se extiende a cuestiones culturales, artísticas, deportivas, sociales, económicas, entre otras más que reflejan la gran variedad de intereses y temáticas que se pueden observar en la sociedad.

Este es el caso de los derechos de las audiencias, pues éstos se refieren a las prerrogativas que el público en general tiene frente a los comunicadores, periodistas y medios de comunicación para exigir una mejor calidad de sus contenidos y, en general, del servicio de radiodifusión, lo cual no necesariamente se refiere a cuestiones electorales, puesto que éstas constituyen una mera posibilidad en el ejercicio de estos derechos.

Aunado a ello, el hecho de que la Cámara de Senadores como el Poder Ejecutivo hayan promovido juicio de controversia constitucional en contra del “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”⁷², publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, confirma que la materia de defensa de las audiencias implica una proyección mucho más amplia del derecho humano a la libertad de expresión en cuanto a aquellas prerrogativas que asisten a los destinatarios (público en general) de los servicios públicos de radiodifusión que prestan los concesionarios, sin que sea posible reducirlo a un aspecto político electoral.

En esa virtud, debe destacarse que esta Suprema Corte ha destacado que la materia electoral, para los efectos de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, incluyen aquellas disposiciones que regulan **aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como la distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de las aportaciones, delitos, faltas administrativas y sus sanciones.**

Lo anterior se contiene en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número 25/99, que lleva por rubro y texto:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que **las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones.** Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y

⁷¹ Así se señaló en el criterio jurisprudencial plenario 25/2007, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.”

⁷² El artículo 1 de los referidos Lineamientos señalaba: “Artículo 1. Los Lineamientos son de orden público y **tienen como objeto regular**, en el marco de competencia del Instituto, **la defensa de las Audiencias del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos**, así como asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.”

resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.”

No pasa inadvertido que en la diversa tesis jurisprudencial plenaria de número 52/2011⁷³ se haya señalado que también son normas generales en materia electoral **aquellas que regulan el acceso de los partidos políticos y coaliciones a los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado**, pues se refieren a una prerrogativa que asiste a los institutos políticos como un medio básico para la difusión de sus plataformas; en otras palabras, se trata de la **distribución de tiempos oficiales en los distintos medios de comunicación** (radio y televisión) **a que tienen derecho los partidos políticos, sin que sea posible derivar del texto del decreto impugnado una disposición en este sentido**, pues, como ya se señaló, éste se centra en acotar las facultades de vigilancia y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de los derechos de las audiencias partiendo de un principio de autorregulación a los concesionarios, en los que éstos designarán libremente a la persona que fungirá como defensor de las audiencias y establecerán los mecanismos, procedimientos y plazos que al efecto estimen convenientes en los códigos de ética que emitan, en el entendido de que **en ningún momento en las disposiciones impugnadas se hace referencia a la posibilidad de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones asigne y distribuya los tiempos oficiales a los partidos políticos**.

De esta manera, los destinatarios de las normas impugnadas no son los institutos políticos, sino el público televidente o radioescucha en general, como titulares de los “derechos de las audiencias” que les asisten, y los concesionarios, como sujetos obligados a respetar y garantizar estas prerrogativas.

No se soslaya el hecho de que el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya aprobado los “Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del PEF 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el uno septiembre siguiente, no obstante, los Lineamientos **no tienen por objeto regular los derechos de las audiencias**, sino “exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que propicie elecciones sin descalificación ni discordia y que permitan llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado”⁷⁴.

Aunado a lo anterior, tal y como lo sostiene la mayoría de los Senadores como el Poder Ejecutivo en su informe, no es posible contrastar la reforma impugnada a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de derechos de las audiencias con unos Lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral, ya que, de manera **categorica**, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción II, párrafo primero⁷⁵, dispone que la **procedencia** en las acciones de inconstitucionalidad se actualiza **cuando sea planteada una contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal**, y no una Ley Federal con unos Lineamientos emitidos por un órgano constitucional autónomo (INE).

⁷³ El referido criterio lleva por rubro y texto: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA. LO SON LOS PRECEPTOS REFERIDOS AL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES A LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE CORRESPONDEN AL ESTADO**. Conforme a la jurisprudencia P./J. 25/99 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera u otra. En ese sentido, **las normas relacionadas con el acceso de los partidos políticos y coaliciones a los tiempos en radio y televisión**, están comprendidas en esa categoría para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues indudablemente **se refieren a una cuestión directamente vinculada con los procesos electorales**, ya que los tiempos son una prerrogativa de los partidos políticos, constituida como un medio básico para la difusión de sus plataformas, así como para dar a conocer a los candidatos en las campañas y precampañas electorales, que inciden directamente en el proceso electoral.”

⁷⁴ En efecto, en los Lineamientos se señala en el apartado de premisas que “**el objetivo de estos Lineamientos generales es exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que propicie elecciones sin descalificación ni discordia y que permitan llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado**”.

⁷⁵ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**.

Sostener lo contrario significaría desnaturalizar a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de la regularidad constitucional de carácter abstracto entre una norma general y el texto de la Ley Fundamental, ya que, en todo caso, se trataría de una posible invasión de competencias del Instituto Nacional Electoral respecto del Congreso de la Unión y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, considerando que el primero de ellos no tiene atribuciones para normar y fijar el alcance de los derechos que asisten a las audiencias en materia de radiodifusión, aspecto que es susceptible de ser impugnado a través de otro medio de control constitucional.

Bajo esa tesis, el hecho de que el instituto político relacione el decreto combatido con la emisión de los Lineamientos Generales del Instituto Nacional Electoral no es motivo suficiente para sostener que dicho decreto constituye una norma de carácter electoral.

Atento a lo anterior, como **el decreto impugnado no contiene disposiciones que incidan en la materia electoral** ni directa ni indirectamente, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso f), la Presidenta del Partido de la Revolución Democrática **carece de legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad, de ahí que se **actualice la causa de improcedencia** prevista en los numerales 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62, último párrafo⁷⁶, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, al actualizarse la causa de improcedencia antes referida, lo conducente es **sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 153/2017**, con fundamento en el artículo 20, fracción II, del ordenamiento legal en cita, y únicamente proseguir con el análisis de la **acción de inconstitucionalidad 150/2017**.⁷⁷

CUARTO. Causas de improcedencia. En el presente apartado se analiza una causa de improcedencia adicional hecha valer por el Poder Ejecutivo al rendir su informe en relación con la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

El Poder Ejecutivo en su informe estima que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad porque, de los conceptos de invalidez esgrimidos por los Senadores integrantes de la minoría parlamentaria, no se desprende que se realice un contraste de la norma impugnada respecto del texto de la Constitución Federal.

En este sentido, de la lectura del escrito inicial atinente a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, se aprecia que los conceptos de invalidez sí controvierten el decreto de reformas contrastándolo con el texto de la Constitución Federal; lo anterior se estima así porque se advierte que los accionantes formulan argumentos en los que sostienen que las reformas vulneran el principio de progresividad y su correlativo de no regresividad, contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que las normas impugnadas, al transitar de un modelo de corregulación entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y los concesionarios del espectro radioeléctrico a un esquema de autorregulación en el que los concesionarios designan libremente al defensor de las audiencias, prevén mecanismos, procedimientos y plazos contemplados en los códigos de ética que al efecto emitan sin ningún tipo de interferencia o participación por parte del Instituto, así como el hecho de que se vigilen y sancionen a sí mismos resultan medidas legislativas de carácter regresivo en comparación con el nivel óptimo que se había alcanzado de manera previa a la reforma impugnada, la cual, incluso, nulifica los avances implementados por el propio Constituyente con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión correspondiente al once junio de dos mil trece.

De igual forma, sostienen que el decreto impugnado también resulta violatorio de los artículos 6, apartado B, 7 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en esa tesis, al estar dirigidos los conceptos de invalidez a combatir la regularidad constitucional del decreto, sí es posible entrar al estudio de fondo del asunto planteado, en el entendido de que debe desestimarse la presente causa de improcedencia porque, además, se relaciona con la materia de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad 150/2017.

⁷⁶ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. --- ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. ---- ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales**, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, **a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales**, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

⁷⁷ Únicamente como un aspecto ilustrativo debe destacarse que tanto en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 como en la 153/2017, se hacen valer violaciones formales en relación con el procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto impugnado.

Al respecto resulta aplicable el criterio jurisprudencial número 36/2004 del Tribunal Pleno que lleva por rubro y texto:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

En consecuencia, al desestimar esta última causa de improcedencia, y al no advertir la actualización de alguna otra de oficio, lo conducente es entrar al estudio de los vicios formales y de fondo que se le atribuyen al decreto impugnado.

QUINTO. Precisión de la litis. Únicamente de manera ilustrativa, y con la finalidad de esclarecer la litis, debe destacarse que de los conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad **150/2017** es posible desprender los siguientes temas: **1.** Si la reforma impugnada resulta violatoria del principio de progresividad y su complementario de no regresividad, en relación con los derechos que asisten a las audiencias, la figura del defensor de las mismas, así como la supresión de facultades sancionatorias del Instituto en materia de defensa de las audiencias, previstos en los artículos 1 y 6 de la Constitución Federal (conceptos de invalidez primero, tercero, cuarto, quinto y sexto); **2.** Si el legislador infringió el texto constitucional al no realizar un examen de proporcionalidad (conceptos de invalidez segundo y tercero) y **3.** Si existieron violaciones al debido proceso legislativo, lo que impidió la participación efectiva de las distintas fuerzas políticas que participaron en la emisión del decreto impugnado (séptimo concepto de invalidez).

SEXTO. Violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado. Este Alto Tribunal ha determinado que, por cuestión de técnica, se analizan en primer término las violaciones de carácter formal –debido proceso legislativo– aducidas por los accionantes que conlleven un potencial invalidatorio, ya que, de resultar fundadas, podrían significar la invalidación total de la reforma impugnada⁷⁸.

VI. 1. Síntesis de los conceptos de invalidez. Al respecto, los Senadores promoventes sostienen que la aprobación del decreto impugnado no cumplió con un cúmulo de requisitos esenciales previstos en el Reglamento del Senado de la República, lo que genera violaciones con un potencial invalidatorio tan significativo que impacta en la totalidad de la reforma.

Es ilegal el hecho de que se hubiera convocado a una reunión extraordinaria de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para la discusión y aprobación del proyecto de Dictamen de reformas y adiciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión porque no hubo acuerdo previo de la Junta Directiva para que se emitiera tal convocatoria, como tampoco de los Presidentes de las Comisiones Dictaminadoras, lo que resulta contrario a lo previsto en el artículo 139 del Reglamento del Senado.

El procedimiento seguido es anómalo porque el Dictamen formulado por la Comisión Coordinadora de Comunicaciones y Transportes no fue compartido de manera previa con las demás Comisiones involucradas, lo que resulta contrario a lo señalado en los artículos 186 y 188 del Reglamento del Senado.

En esa virtud, destacan que, desconociendo las facultades del Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, tres de los cuatro secretarios de dicha Comisión convocaron de forma arbitraria y sin razón alguna a reunión extraordinaria, sin cumplir las formas ni los tiempos que establece el propio Reglamento del Senado, particularmente, el artículo 139, que señala expresamente que se convocara a una sesión ordinaria cuando menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, debiendo mediar la publicación de la convocatoria en la Gaceta y el envío directo de la misma a cada integrante; ello considerando que, la noche del veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía fue convocada por tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para una reunión de carácter extraordinario que se llevó a cabo al día siguiente veintiséis de octubre a las nueve horas, en el entendido de que existieron menos de doce horas entre el aviso y la hora de verificativo, y sin contar con que dicha convocatoria fue enviada a través de correo electrónico.

⁷⁸ Lo anterior con apoyo en los criterios jurisprudencial y aislado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de números 94/2001 y L/2008, de rubro, respectivamente: **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.”** Y **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL.”**

Además, el proyecto de dictamen que se presenta ante el Pleno del Senado, conforme a lo previsto en el artículo 193 del Reglamento del Senado, debe publicarse en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación, en el entendido de que el Pleno está imposibilitado para conocer, debatir o pronunciarse sobre el dictamen o voto particular respectivo si no se cumple con el requisito de publicación en la gaceta. De esta manera, sostienen que resulta extraño que el mismo veintiséis de octubre, a las quince cuarenta y tres horas, se haya presentado la reforma impugnada ante la Mesa Directiva del Senado para su integración al orden del día del Pleno, y se haya admitido en discusión, aun cuando diversos senadores pidieron moción suspensiva, pues desconocían el contenido del dictamen que se pretendía discutir.

De igual forma, a pesar de no cumplir con el requisito de publicidad en la gaceta (artículo 193), nuevamente, el Presidente del Senado, en franca contravención ahora al artículo 195 del propio Reglamento, en el que se prevé que los dictámenes únicamente se discutirán después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno, cuando el dictamen a discusión en ningún momento fue hecho del conocimiento de los legisladores, dio por efectuadas las lecturas en comento pasando a su discusión.

En este contexto, los Senadores accionantes señalan que esta Suprema Corte ha sostenido que el hecho de que las distintas fuerzas políticas se encuentren impedidas para conocer la iniciativa de reforma que se les plantea y se discute produce la imposibilidad de que se lleve a cabo el debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, pues se torna evidente que en estas circunstancias no se cuenta con el tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas que se les presenten, de manera que puedan realizar un debate real y no ficticio. Al efecto, apoyan sus argumentos en lo señalado en el criterio jurisprudencial plenario 35/2007, que lleva por rubro: **“LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006).”**⁷⁹

De esta manera, destacan que el contenido del decreto impugnado violenta gravemente los derechos de las audiencias porque desde la concepción parlamentaria de las reformas legales existieron serias violaciones al debido proceso legislativo que no pueden ser convalidadas con la simple votación del Pleno, ya que no es posible avalar la precipitación legislativa en donde a sólo unas horas antes de la votación de las reformas legislativas en el Pleno del Senado, en una reunión extraordinaria convocada anómalamente por tres de los cuatro secretarios de la Comisión dictaminadora, reunión en la que los integrantes de las Comisiones Unidas alegaron desconocer el contenido del dictamen que, además, no fue publicado en la gaceta ni entregado previamente a los integrantes de las comisiones, el Pleno aprobó reformas de gran importancia en contravención a los derechos de las audiencias, tomando en cuenta que las comisiones unidas y el Pleno del Senado votaron sin conocer el contenido y alcance de la reforma impugnada.

VI. 2. Fijación del parámetro de la regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y especial relevancia del Reglamento del Senado⁸⁰. Los Senadores accionantes destacan que en el procedimiento legislativo seguido ante dicha Cámara existieron irregularidades y violaciones al “Reglamento del Senado” que son de entidad invalidante al transgredir los principios de legalidad, debido proceso legislativo y del respeto a los derechos de las minorías parlamentarias en cuanto a la existencia de un debate real, abierto e informado.

⁷⁹ El texto de la jurisprudencia de mérito se señala: “Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa.”

⁸⁰ Las siguientes consideraciones se apoyan en lo manifestado por los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas, en la sesión del Tribunal Pleno del día jueves veintiséis de mayo de dos mil diecinueve al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, particularmente en lo tocante a la necesidad de fijar el parámetro de regularidad constitucional de los Reglamentos que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión y su relevancia como normas extensivas del texto constitucional que regulan la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten en los procedimientos legislativos.

De manera previa a analizar los vicios concretos atribuidos al procedimiento legislativo que culminó con la emisión del decreto impugnado, debe destacarse el parámetro de regularidad constitucional utilizable para analizar la validez de todo el procedimiento legislativo, ello de conformidad con lo previsto en los numerales 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72⁸¹ de la Constitución Federal, toda vez que estos preceptos norman el modelo de división material de atribuciones y de democracia representativa con una serie de principios materiales, como los de deliberación democrática, debido proceso legislativo, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias para participar en un debate real, abierto e informado, así como la directriz de que todo proyecto de ley o decreto deberá atenerse a lo dispuesto en cada uno de los reglamentos de las cámaras sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, ello como una expresión de la autorregulación que asiste a cada uno de los órganos legislativos integrantes del Congreso de la Unión.

En efecto, el principio de división de poderes exige que cada uno de los poderes se articule de tal manera que cada uno controle al otro para mantener un equilibrio apropiado; en esa tesitura, **una de las preocupaciones del diseño institucional es evitar que las mayorías elegidas democráticamente violen los derechos de las minorías o que ellas mismas reduzcan las libertades de todos**. La Constitución busca consolidar un gobierno popular, pero también delimitarlo para evitar los excesos.

De esta manera, en una república democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía; justamente, la Constitución reconoce esa proposición privilegiada del Poder Legislativo y, por eso, **al establecer las reglas de su integración y reglamentar el proceso legislativo, introduce garantías reforzadas que no se encuentran en los otros poderes**; la principal garantía constitucional de los ciudadanos frente a los posibles excesos de las mayorías legislativas es el principio del bicameralismo.

En otras palabras, la justificación se contiene principalmente en los numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Federal, los que, en esencia, disponen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en la inteligencia de que éstas deben erigirse como contrapesos internos.

En ese tenor, los propósitos del sistema bicameral son los de **establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo** y, por otro, **garantizar que la complejidad de intereses e identidades** en un país federal tan plural **se presente como obstáculo a la formación apresurada de mayorías legislativas tentadas de seguir impulsos momentáneos**.

Ahora bien, para garantizar que ambas Cámaras sean genuinos contrapesos, la Constitución establece que deben integrarse mediante reglas distintas e impulsarse por incentivos institucionales distintos; así, la Cámara de Diputados se integra por quinientos diputados que son nombrados y sustituidos cada tres años, y por una Cámara de Senadores que se integra por ciento veintiocho senadores, elegidos y sustituidos cada seis años; **lo anterior busca que el proceso legislativo sea impulsado por dos resortes distintos: uno que represente las preferencias populares inmediatas mediante un órgano con menor permanencia y más numeroso** —como es la de diputados— **y otro que represente las preocupaciones de mediano plazo con un órgano de mayor permanencia con integrantes reducidos** —como es la de senadores—; **el equilibrio entre ambos órganos legislativos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todas**.

⁸¹ Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...)

Art. 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Art. 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Art. 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Art. 72.- **Todo proyecto de ley o decreto**, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones**: (...)

Con base en requisitos adicionales de integración diferenciados, como la edad y con reglas de representación distintos, la Cámara de Senadores busca garantizar que cada Estado cuente con tres senadores, con independencia de su tamaño, mientras que la Cámara de Diputados representa a toda la población sin consideración de las demarcaciones estatales; de esta forma, **la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos.**

Otro de los elementos a considerar es la intención del Poder Constituyente de garantizar que el Legislativo considere la pluralidad de la nación mexicana y que se reflejen los distintos intereses de una Federación integrada por treinta y dos subunidades, razón por la cual ambas Cámaras deben integrarse no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también por el de representación proporcional a través de distintos distritos y regiones electorales variados.

Este diseño demuestra **la enorme preocupación constitucional por garantizar los derechos a las minorías y la pluralidad de intereses de los ciudadanos.**

En conclusión, el modelo democrático representativo –en general– y el principio bicameral en el Poder Legislativo –en particular– **obstaculizan la formación apresurada de mayorías legislativas y fomentan la consideración de la pluralidad de intereses** y ello se logra si se permite que dos cuerpos legislativos, con orientaciones e incentivos distintos, se confronten en la deliberación legislativa.

En este punto, en cuanto a la obligación constitucional de **garantizar los derechos de las minorías parlamentarias**, así como la **obstaculización en la formación apresurada de mayorías legislativas artificiales que nulifiquen los derechos de las minorías, o que estas mayorías terminen por reducir las libertades de todas las personas**, cobra especial relevancia lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, en el sentido de que **todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y los reglamentos de cada una de las Cámaras, sobre la forma, los intervalos, así como el modo de proceder en las discusiones y votaciones.** La citada porción normativa prevé:

"Artículo 72. **Todo proyecto de ley o decreto**, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:**

(...)"

Debe destacarse que es responsabilidad de esta Suprema Corte interpretar dicho dispositivo a la luz de la racionalidad del diseño del bicameralismo, privilegiando la eficacia de sus principios, en el sentido de que las violaciones al procedimiento legislativo se controlen por referencia a los principios de democracia deliberativa, entre otros, el garantizar el derecho de las minorías parlamentarias en el debido proceso legislativo, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor quede excluido del proceso deliberativo democrático⁸², **aspectos que se logran a través del respeto sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, según se determine en cada uno de los reglamentos de las Cámaras del Congreso**, con lo cual se pretende impedir que se emitan reformas legales de manera apresurada y en detrimento de la representación de la pluralidad de los intereses de la sociedad.

Como se advierte de lo anterior, el reglamento de cada uno de los órganos legislativos que integran el Congreso de la Unión cobra una relevancia total, en atención a lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, principalmente, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de agosto de dos mil once.⁸³

⁸² Así se señaló en el voto de minoría en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, suscrito por los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Fernando Franco González Salas, en el sentido de que **"el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo democrático."** (foja 4 el voto de minoría).

⁸³ **Dictamen de la Cámara de Diputados**, correspondiente al quince de abril de dos mil tres, publicado en la Gaceta número 1232. "Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo, para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas."

Discusión en la Cámara de Diputados correspondiente al quince de abril de dos mil tres. "Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas y poniendo coto a la frecuente tentación del gobierno de asumir conductas típicas de la dictadura, pues al no publicar una ley aprobada por el Congreso sin devolverla en tiempo con las observaciones, lo que hace es menospreciar al pueblo soberano y ejercer funciones extra constitucionales. (...) Otro punto a favor del

En primer término, debe decirse que el “reglamento legislativo” tiene un especial significado en nuestro orden jurídico actual, así como un reconocimiento expreso, puesto que deriva directamente del artículo 72 constitucional, cabe recordar que en la actualidad sigue vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, por disposición expresa del proceso legislativo que se siguió, no regula nada que corresponda a los procesos legislativos, sino que el Constituyente Permanente dejó todo lo relativo a la regulación del procedimiento legislativo a los dos reglamentos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, en el entendido de que entre ambos existen diferencias en muchos aspectos; de esta manera, el Poder Reformador entregó a las Cámaras el derecho de **autorregularse**, precisamente para cumplir lo que señala el artículo 72, en cuanto a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas, observándose lo previsto en la Ley del Congreso y sus reglamentos, **particularmente, en cuanto a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo de que se trate**, aspecto que le da a los reglamentos que emite cada una de las Cámaras una jerarquía diferente al resto de los reglamentos que existen en nuestro sistema jurídico.

Es decir, el hecho de que el citado dispositivo constitucional les fije competencias específicas en ordenamientos particulares a las dos Cámaras implica que **el reglamento se constituye en una especie de extensión de lo ordenado en el artículo 72 de la Constitución Federal** y por ello reviste una importancia relevante similar a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la del Reglamento General.

En esa virtud, la **obligación de que en cada reglamento se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo respectivo** atiende a una lógica en la que **se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías**, sea a través del conveniente resguardo de proyectos de ley para su discusión, o **su discusión sin cumplir los requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo**, pues se trata de reglas que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de autorregulación y que, consecuentemente, deben ser respetadas con la finalidad de que **no se afecten los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa**, en lo particular, la necesidad de **resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo democrático**.

VI. 3. Análisis de las irregularidades atribuidas al decreto legislativo impugnado. Una vez fijado el parámetro de regularidad constitucional aplicable, y precisado que el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal reconoce una importancia capital a los reglamentos que emite cada una de las Cámaras, se analizará el desarrollo del procedimiento legislativo que se siguió exclusivamente ante la Cámara de Senadores a la luz de las irregularidades manifestadas por la minoría parlamentaria que promovió la presente acción de inconstitucionalidad. Debe destacarse que el análisis del procedimiento legislativo en esta etapa se lleva a cabo con apoyo en lo previsto en el artículo 71⁸⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y con la finalidad de determinar si, efectivamente, se dieron durante la secuela procedimental violaciones graves con fuerza invalidante.

VI. 3. 1. Violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de comisiones unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. De esta manera, debe destacarse que el día cinco de junio de dos mil diecisiete la Vicepresidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República,

dictamen en comentario es que a través de éste la Comisión de Puntos Constitucionales actualiza el primer párrafo del citado artículo 72 constitucional, ya que elimina la referencia al reglamento de debates, el cual no existe en nuestro actual parlamento y la sustituye por el correcto reenvío a la vigente Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento respectivos. De esta manera se avanza en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley Fundamental.”

Dictamen de la Cámara de Senadores correspondiente al nueve de junio de dos mil once, publicado en la Gaceta número 40. “La Minuta Proyecto de Decreto por el que reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de nuestra Carta Magna propone que para la resolución de todo proyecto de ley o decreto, que no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (...) Se considera conveniente sustituir el término Reglamento de Debates, por considerarse un término anacrónico, asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales para que cuando el Congreso lo estime conveniente exista una Ley General para el Congreso y que cada cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido ‘la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos’. (...) Cabe señalar que los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, sin embargo, dicho reglamento no existe como tal, por lo que se propone reformar el artículo 71 constitucional para tener congruencia en lo que respecta al Reglamento de Debates.”

⁸⁴ ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación **deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.**

mediante oficios DGPL-2R2A.-19 y DGPL-2R2A.-20⁸⁵, hizo del conocimiento de los Presidentes de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes así como de Estudios Legislativos el “Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones”, aprobado por la Cámara de Diputados el veintisiete de abril de dos mil diecisiete. Lo anterior con la finalidad de que dichas Comisiones formularan el dictamen respectivo.

Mediante oficio CRTYC-0174-2017⁸⁶, suscrito por el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de fecha siete de septiembre de dos mil diecisiete, se solicitó al Presidente de la Mesa Directiva del Senado ampliar el turno para que dicha Comisión participara de manera activa en el análisis discusión y dictaminación de la “Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones”, por tratarse del tema relativo a los “Derechos de las Audiencias”, respecto del cual se contaba con tres antecedentes aplicables; en esa virtud, se solicitó que se ampliara el turno para que quedara conformada como “Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y; de Estudios Legislativos”.

Por su parte, el Vicepresidente de la Mesa Directiva, a través de los oficios DGPL-1P3A.-573, DGPL-1P3A.-574 y DGPL-1P3A.-575⁸⁷, comunicó a los Presidentes de las tres Comisiones que se autorizó la solicitud de ampliación del turno señalada en el párrafo anterior, para quedar conformada como “Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y; de Estudios Legislativos”.

En este punto, los Senadores promoventes aducen que las comisiones dictaminadoras contaban, conforme a lo previsto en el artículo 212, punto 1, del Reglamento del Senado, con un plazo de treinta días hábiles para elaborar el dictamen respectivo, el cual transcurrió del día seis de septiembre al diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, sin que haya existido algún acto legislativo en ese lapso y en el entendido de que, una vez fenecido el plazo, existía la obligación expresa de las comisiones, conforme al punto 3 del propio numeral, de solicitar, mediante escrito fundado y motivado, la prórroga por única ocasión de los plazos hasta por sesenta días hábiles, ampliación que tenía que ser valorada y resuelta por la Mesa Directiva en un plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito de prórroga. El artículo 212 del Reglamento del Senado prevé:

“Artículo 212

1. **Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno**, con las salvedades que establece este Reglamento.
2. **Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.**
3. **Dentro del mismo plazo mencionado en el numeral 1 de este artículo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible sólo una prórroga otorgada. La Mesa deberá resolver lo conducente en plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al Pleno en la siguiente sesión.**
4. **Para efectos del cómputo de los plazos mencionados, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este Reglamento.**
5. El plazo máximo para dictaminar tratándose de lo previsto por el párrafo 2 del presente artículo, no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales, a partir de la fecha en que fue turnada a la comisión coordinadora respectiva.”

Como se desprende de lo anterior, **asiste la razón a los promoventes** en cuanto a la actualización de este primer vicio, toda vez que **no se generó el dictamen correspondiente** por parte de las comisiones de Comunicaciones y Transportes, así como de Estudios Legislativos, **dentro de los treinta días hábiles siguientes contados a partir de la recepción del turno** (punto 1 del artículo 212) de la “Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones”, el cual se recibió en las comisiones no el cinco de septiembre como se aduce en la foja 88 del escrito relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, **sino desde el cinco de junio de dos mil diecisiete**, según se desprende de los sellos de recepción de los oficios DGPL-2R2A.-19 y DGPL-2R2A.-20⁸⁸,

⁸⁵ Fojas 5 y 6 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la relación al informe de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

⁸⁶ Ibid, foja 226.

⁸⁷ Ibid, fojas 13 a 15.

⁸⁸ Fojas 5 y 6 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la relación al informe de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

en el entendido de que, según lo previsto en el punto 4 del numeral en comento, para efectos del cómputo de los plazos, los días hábiles **incluyen los recesos legislativos en los términos del propio reglamento**; aspecto que adquiere especial relevancia, máxime que, en términos de lo señalado en el diverso numeral 137, punto 1⁸⁹, **las comisiones para el despacho de los asuntos a su cargo continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión.**

Bajo esta perspectiva, el hecho de que el siete de septiembre, mediante oficio CRTYC-0174-2017⁹⁰, el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República haya solicitado que se **ampliara** el turno correspondiente a efecto de integrar dicha comisión a las dos restantes de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos **de manera alguna puede considerarse como una solicitud de prórroga** en términos de lo dispuesto en el punto 3 del artículo 212 del Reglamento del Senado para la emisión del dictamen correspondiente, que ya había sido recibido previamente por las otras dos comisiones desde el cinco de junio anterior, **máxime que la solicitud de prórroga, tal y como lo señala el punto 3, debe ser expresada mediante escrito fundado y motivado** en esos términos específicos (solicitud expresa de ampliación del plazo para dictaminación), aunado a que dicha prórroga tiene que ser valorada y resuelta por parte de la Mesa Directiva dentro de los cinco días siguientes a partir de la recepción del escrito de solicitud.

En esa virtud, la solicitud de ampliación de turno por parte del Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía para sumarse al estudio del Dictamen relativo a la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no puede ser considerada como un requerimiento de prórroga, pues éste **debe fundarse en el artículo 212, punto 3⁹¹, y expresando las razones por las cuales la Mesa Directiva deberá aprobar la ampliación del plazo** por única ocasión para la formulación de los dictámenes correspondientes.⁹²

En otro tenor, los Senadores aducen de la minoría parlamentaria accionante que existen vicios en el procedimiento legislativo de tal magnitud que los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas, incluido el Presidente de la propia comisión dictaminadora de Radio, Televisión y Cinematografía, ni siquiera conocían el dictamen que se vería en la sesión extraordinaria convocada, sin razón aparente, por tres secretarios de la Comisión y no por su Presidente. Asimismo, señalan que el dictamen no fue puesto en conocimiento de todos los integrantes de las tres comisiones con el tiempo suficiente para analizarlo y discutirlo al interior de cada comisión, para, posteriormente, reunir a las tres comisiones para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación.

Es así, ya que la noche del veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, siendo las 19:27 (diecinueve horas con veintisiete minutos), fue convocada por tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para una reunión extraordinaria que se llevaría a cabo al día siguiente, veintiséis de octubre, a las (9:00) nueve horas, comunicación en la que existieron menos de doce horas entre la notificación y la hora de verificativo de la sesión, aunado a que dicha convocatoria fue enviada vía correo electrónico, generando con ello un desconocimiento total por parte de los integrantes del dictamen que se analizaría apenas unas horas después y violando, además, diversos preceptos del Reglamento del Senado.

Es **fundado** lo manifestado por los accionantes en el sentido de que las personas que convocaron a la reunión extraordinaria que se llevaría a cabo unas horas después no contaban con atribuciones suficientes para ello, aunado a que la premura y la urgencia con la que se convocó generó el **desconocimiento total** del contenido y alcance de la reforma impugnada por parte de las comisiones codictaminadoras, así como la violación a varias normas procedimentales esenciales contenidas en el Reglamento del Senado.

En ese tenor, debe destacarse que la Secretaría Técnica de la Comisión de Comunicaciones y Transportes envió el **oficio CCyT/LXIII/125/17⁹³**, dirigido al Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, y recibido en dicha comisión a las diecinueve horas con veintisiete minutos **(19:27) del día veinticinco de octubre** de dos mil diecisiete, según se desprende del sello correspondiente.

⁸⁹ Artículo 137

1. Las comisiones, para el despacho de los asuntos a su cargo, continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión.

⁹⁰ Foja 226 del cuaderno de pruebas presentadas en el informe presentado por la Mayoría del Senado de la República.

⁹¹ Lo anterior en la inteligencia de que el oficio de mérito únicamente se citaron como fundamental los artículos 76, 82, 174, 175, 176, 177 y 181 del Reglamento del Senado, tal y como se desprende de la constancia que obra a foja 226 del expediente.

⁹² Debe destacarse que aun considerando a la "solicitud de ampliación de turno" para integrar a una comisión diversa a aquellas a las que originalmente se les había turnado para su estudio, como "una solicitud de prórroga para la formulación de los dictámenes correspondientes" y sin cumplir con los requisitos que exige el artículo 212, numeral 3, del Reglamento del Senado, lo que conduciría a estimar que la tramitación en realidad fue oportuna, lo cierto es que por el cúmulo de irregularidades que a continuación se analizan no sería posible su convalidación.

⁹³ Foja 260 del expediente de pruebas presentadas por el Presidente del Senado al rendir su informe.

En el oficio de mérito, la Secretaría Técnica señala que, **en atención a la petición formulada por la mayoría de los secretarios** de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, **convoca**, con fundamento en los artículos 132, 239, 242 y 255 del Reglamento del Senado de la República, a una **reunión extraordinaria** de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, la cual tendría verificativo el **jueves veintiséis de octubre** de dos mil diecisiete a las **nueve horas (9:00)** en la Sala de Conferencias.

En relación con lo anterior, en primer término, **debe destacarse que los fundamentos para citar a una reunión extraordinaria son equivocados**, ya que los numerales 239, 242⁹⁴ y 255⁹⁵ del Reglamento del Senado de la República se refieren, los dos primeros, a la **“aprobación o ratificación de nombramientos y de remociones”** de Ministros, Embajadores, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Procurador General de la República e integrantes de órganos constitucionales autónomos, mientras que el último de los numerales citados regula lo relativo a las designaciones, renunciaciones y licencias de este tipo de funcionarios públicos, por lo que **no guardan ningún tipo de relación con las normas procedimentales que rigen las convocatorias a sesiones de las comisiones**.

Por su parte, el artículo 132, fracción III, del Reglamento del Senado, si bien se refiere a la posibilidad de que los **secretarios de una comisión puedan convocar a sesión extraordinaria cuando el Presidente de la Junta Directiva se niega a hacerlo**, lo cierto es que para ello **debe seguirse expresamente el procedimiento previsto en el diverso artículo 130, numeral 1, fracción III**; extremos en el presente caso no se cumplieron.

Ello es así, ya que en la **solicitud**⁹⁶ que firmaron **tres secretarios** de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, dirigida al Presidente de dicha comisión, únicamente se pide “se convoque a una reunión extraordinaria con el objeto de analizar la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, lo anterior con fundamento en el artículo 130, numeral 1, fracción III, del Reglamento del Senado y sin que de su texto se advierta algún sello oficial o firma que dé cuenta sobre el órgano o la persona, así como la hora en que efectivamente se recibió dicho escrito, en la inteligencia de que éste sirvió como fundamento para que la Secretaría Técnica convocara a la comisión codictaminadora de Radio, Televisión y Cinematografía a la reunión extraordinaria que se verificaría a unas horas del día siguiente.

En este entendimiento, debe destacarse que **los secretarios de una comisión únicamente pueden citar a una reunión extraordinaria cuando el Presidente se niegue a hacerlo y resulte necesario o así lo solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión, en la inteligencia de que para ello es indispensable contar con el acuerdo previo de la Junta Directiva y siempre y cuando el dictamen definitivo que contenga las observaciones de las comisiones codictaminadoras se haya distribuido por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse**. Al respecto resultan aplicables los artículos 132, numeral 1, fracción III, en relación con los diversos 130, numeral 1, fracción III, 139, punto 3, y 186 numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado. Los referidos preceptos, en la parte que interesa, prevén:

⁹⁴ Artículo 239 1. Corresponde al Senado la aprobación o ratificación de nombramientos que hace el Presidente de la República para los siguientes cargos, conforme lo disponen los artículos relativos de la Constitución: I. Integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; II. Integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México; III. Procurador General de la República; IV. Ministros, embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales; V. Empleados Superiores de Hacienda; y VI. Coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los grados equivalentes en la Armada. 2. Respecto de los Empleados Superiores de Hacienda a que se refiere la fracción V del párrafo anterior, el Senado debe emitir, a propuesta de la Mesa, el acuerdo que especifique los cargos a considerar. 3. Le corresponde igualmente al Senado aprobar o ratificar los nombramientos que realiza el Presidente de la República, o bien objetarlos, conforme lo establecen las leyes respectivas. --- Artículo 242 1. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión o comisiones pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda. 2. La comparecencia la convoca el Presidente de la comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso. Se desarrolla de tal modo que permita a los senadores evaluar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar.

⁹⁵ Artículo 255 1. Conforme lo disponen los artículos relativos de la Constitución, el Senado realiza los nombramientos para los siguientes cargos: I. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Magistrados de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; III. Dos integrantes del Consejo de la Judicatura Federal; IV. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e integrantes del Consejo Consultivo de la misma; y V. Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios. 2. Al Senado le corresponde hacer los demás nombramientos o pronunciarse sobre ellos, conforme lo disponen las leyes respectivas. 3. Cuando en ejercicio de sus facultades el Senado considere la ratificación o no de servidores públicos en un cargo determinado, la comisión o comisiones encargadas deben solicitar la comparecencia de dichos servidores, a efecto de respetar su garantía de audiencia y conocer su interés jurídico respecto a su posible permanencia en el cargo y las razones para ello, a fin de contar con elementos objetivos de juicio para determinar la procedencia o no de las respectivas ratificaciones. En todo caso, el dictamen que se emita deberá fundar y motivar adecuadamente la decisión correspondiente, la que deberá ser notificada a los interesados una vez aprobada por el Pleno.

⁹⁶ Foja 263 del expediente relativo a las pruebas presentados por el Presidente del Senado al rendir su informe.

“Artículo 132

6. Los secretarios de las juntas directivas cumplen las funciones siguientes:

(...)

III. **Convocar a sesión extraordinaria cuando el Presidente se niega a hacerlo, conforme a lo dispuesto en la fracción III del párrafo 1 del artículo 130 de este Reglamento;**

Artículo 130

6. El Presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes:

(...)

III. **Convocar a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión;**

Artículo 139

6. Las reuniones de las comisiones son ordinarias y extraordinarias. Para las primeras se emite convocatoria con una anticipación mínima de setenta y dos horas, mediante la publicación en la Gaceta, y el envío directo a cada integrante.

(...)

3. **Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión. De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la Gaceta.**

Artículo 186

1. **El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras,** a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.

2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, **el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.**

Como se desprende de lo anterior, debe precisarse que es facultad del Presidente de la Junta Directiva convocar a sesiones extraordinarias cuando resulte “necesario” o lo “solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión respectiva”, lo que no aconteció en el presente caso, tal y como se desprende de la versión estenográfica del día **veintiséis de octubre de dos mil diecisiete de la sesión extraordinaria**, máxime que no se trataba de la sesión de una sola de las comisiones, sino de una reunión de “comisiones unidas”, las cuales también deben cumplir con determinadas reglas conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Senado.

Desde esta perspectiva, en la notificación y en el desarrollo de la sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, tal y como lo sostienen el propio Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes y otros Senadores más, no se justificaba la **necesidad** ni la **urgencia** en la convocatoria, por el contrario, era **“indispensable”**⁹⁷ que se realizara un análisis detenido y se llevaran a cabo diversos ajustes a la minuta con proyecto de dictamen de las reformas impugnadas que originalmente aprobó la Cámara de Diputados el veintisiete de abril de dos mil diecisiete y que les había sido turnado a comisiones desde el cinco de junio de dos mil diecisiete, documento que, tal y como se desprende de la versión estenográfica correspondiente, **no sufrió cambio alguno**, sino que se trata del mismo dictamen que había sido aprobado previamente por diputados y presentando en la sesión extraordinaria como un **“proyecto de allanamiento”**⁹⁸,

⁹⁷ Debe destacarse que varios Senadores manifestaron “Presidente yo sí quiero hacer una moción, y que se someta a votación, porque estamos violando nuestro propio Reglamento, el Reglamento del Senado. Este es un dictamen que no se ha circulado, y aquí tengo en mi celular la hora en la que me llegó anoche, que es nueve veinte de la noche, y no cumple con el tiempo reglamentario para estudiar. Yo no sé si aquí los compañeros y compañeras han leído toda la noche, o cómo le han hecho, quisiera que me lo dijeran porque **no es posible que un dictamen se dé a las nueve veinte de la noche y se cite a comisión a las nueve de la mañana.** (...) Pedí que nos dieran un poco más de tiempo, es una reunión extraordinaria, sin embargo nuestro Reglamento dice, en el artículo 139. ‘El tiempo requerido. Que se dé el tiempo requerido para su estudio’. Y en el artículo 186 dice: ‘No importa si es reunión extraordinaria, ordinaria, lo que es que haya por lo menos 24 horas de estudio, porque si no lo que estaría planteando es que cualquier reunión extraordinaria es sin estudiar, y sin leer.’” (fojas 361 y 369 del cuaderno de pruebas del Senado).

⁹⁸ “El dictamen es un allanamiento a la minuta que llegó de Diputados. (...) Y lo que ahora mismo se pondrá a la discusión, al debate y a la aprobación o no de estas comisiones unidas, es una minuta, **es un dictamen que viene prácticamente en los términos en los que fue enviada por la Cámara de Diputados.** (...) Básicamente yo lo que pediría, y sobre todo, **dado que el dictamen lo que propone es allanarnos** a lo que propuso la Colegisladora. (Fojas 362, 363, 365 y 366 del cuaderno de pruebas del Senado).

en el entendido de que la mayoría de los senadores integrantes de las comisiones unidas ni siquiera tuvieron la posibilidad de conocer el contenido de ese documento sino hasta la sesión extraordinaria o en el mejor de los casos unas horas antes del inicio de la reunión.

En este sentido, la supuesta urgencia en la celebración de una sesión extraordinaria no significa desatender otros requisitos esenciales con los que debe cumplir la convocatoria correspondiente; en otras palabras, la premura en citar a una reunión extraordinaria está condicionada, como lo señalan los Senadores accionantes, a que se respeten las formalidades para su celebración, como el **que exista al menos un plazo suficiente para el estudio del dictamen respectivo**, que lo haya autorizado la Junta Directiva o, en su defecto, cuando se haya negado a convocar el Presidente de la Comisión y, de ser necesaria su celebración, que la solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión. Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se trata de una reunión extraordinaria de comisiones unidas en las que no existen constancias de que se hayan circulado propuestas, observaciones y modificaciones que hubieren quedado plasmadas en un documento conjunto y previo que fuera sometido a la totalidad de los integrantes de las tres comisiones para su revisión final.

Atento a lo anterior, en lo tocante a la necesidad de que entre la notificación de la convocatoria y la celebración de la sesión extraordinaria exista un **plazo razonable** para que todos los integrantes de las comisiones unidas estén en posibilidades de estudiar el dictamen respectivo, existen ciertas previsiones que deben ser respetadas para que se pueda llevar a cabo la reunión extraordinaria de comisiones unidas.

La primera de ellas se refiere a que las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera previo acuerdo de la Junta Directiva, conforme a lo previsto en el artículo 139, punto 3⁹⁹, del Reglamento del Senado, a través de una comunicación directa a todos los integrantes de las comisiones unidas aunado a que deberá publicarse la convocatoria en la gaceta.

De un análisis detenido de las pruebas aportadas en el informe rendido por la mayoría del Senado, se advierte que la convocatoria sí se publicó en la gaceta¹⁰⁰ correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, **sin embargo, no la autorizó la Junta Directiva ni tampoco se otorgó un tiempo suficiente para su estudio**, en el entendido de que el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes **por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse**, conforme a lo dispuesto en el artículo 186¹⁰¹ del Reglamento del Senado.

En efecto, ni el escrito de solicitud firmado por tres secretarios¹⁰² de la Comisión de Comunicaciones y Transportes ni del subsecuente oficio CCyT/LXIII/125/17¹⁰³, en el que la Secretaria Técnica convoca al Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, se desprende que **hayan sido autorizados por la Junta Directiva**, en el entendido de que ésta se conforma con el Presidente y dos Secretarios¹⁰⁴. Al respecto, debe destacarse que al tratarse de una reunión conjunta era indispensable que **las tres Juntas Directivas se pusieran de acuerdo para convocar a una sesión extraordinaria de comisiones unidas** y no que **tres secretarios de una comisión convocaran a la totalidad de los integrantes de las tres comisiones**, máxime que el Presidente de la Junta Directiva de la comisión convocante se opuso.

De esta manera, la atribución de convocar a reuniones extraordinarias compete al Presidente de la Junta Directiva **cuando éste lo considere necesario o lo solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión**¹⁰⁵, sin embargo, en el caso el Presidente no lo consideró oportuno ni se lo solicitó la tercera parte de la totalidad de los quince integrantes¹⁰⁶ de la Comisión, en el entendido de que la tercera parte corresponde a cinco (5) senadores y no a tres (3).

Se reitera que también los secretarios pueden convocar a sesión extraordinaria **cuando el Presidente se niegue**, pero, para que ello acontezca, el artículo 132, punto 1, remite expresamente al diverso 130, punto 1, fracción III, en cuanto a que **“al menos sea la tercera parte de los integrantes de la comisión los que soliciten que se convoque a una sesión extraordinaria”**.

⁹⁹ Artículo 139 (...) 3. **Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión.** De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la Gaceta.

¹⁰⁰ Foja 999 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir su informe.

¹⁰¹ Artículo 186 1. El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas. (...) 2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, **el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.**

¹⁰² Foja 263 del cuaderno de pruebas aportadas por el Senado al rendir su informe.

¹⁰³ Ibid, foja 260.

¹⁰⁴ Artículo 128 1. Conforme a los artículos 91 y 104 de la Ley, la Junta Directiva de cada comisión se constituye con un presidente y dos secretarios.

¹⁰⁵ Artículo 130 1. El Presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes: (...) III. Convocar a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión.

¹⁰⁶ Fojas 410 y 411 del cuaderno de pruebas del Senado al rendir su informe.

Aunado a lo anterior, tal y como lo argumentaron varios Senadores durante la reunión extraordinaria celebrada el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, **entre la notificación de la convocatoria y la celebración de la sesión ni siquiera medió el plazo mínimo de veinticuatro horas** para que cada uno de los senadores estuvieran en posibilidades de estudiar el dictamen correspondiente, aunque se tratara de la misma minuta aprobada previamente por la Cámara de Diputados denominada como un “proyecto de allanamiento”.

Como se advierte de las constancias respectivas¹⁰⁷, la convocatoria a la reunión extraordinaria **fue recibida físicamente en las oficinas por algunos Senadores el veinticinco de octubre a altas horas de la noche, o el mismo día de la sesión unos instantes antes, o cuando ya había dado inicio la misma**¹⁰⁸, circunstancia que se corrobora con los correos electrónicos enviados entre las veintiuna horas con dieciocho minutos (21:18) y las veintidós horas con cuarenta minutos (22:40), en los que el Secretario Técnico de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía destacó: “acudimos a su oficina para entregar la convocatoria físicamente, lamentablemente no tuvimos éxito”; sin que pase inadvertido que en varias de las comunicaciones electrónicas se advierte que los archivos adjuntos, por el peso de la información que en ellos se contenía, **ni siquiera pudieron ser enviados**¹⁰⁹.

Lo anterior revela que la mayoría de los Senadores no conocía el contenido del dictamen que se sometió a su consideración en la reunión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete con **el plazo mínimo requerido de veinticuatro horas que exige el artículo 186 del Reglamento del Senado**, lo que **se corrobora con lo señalado por varios Senadores durante el desarrollo de la sesión, los que incluso sometieron a consideración una moción suspensiva** para dar la oportunidad suficiente a la totalidad de los integrantes de analizar el contenido del dictamen sujeto a su consideración y estar en aptitud de formular las observaciones que consideraran pertinentes e intercambiar puntos de vista.

En esa tesitura, por la importancia y trascendencia de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, era necesario que existieran trabajos legislativos previos¹¹⁰, así como el intercambio de impresiones y reflexiones entre las tres comisiones responsables del dictamen, en el entendido de que el proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar las observaciones propuestas y, una vez puestos de acuerdo los responsables de la formulación en la comisiones unidas, el proyecto de dictamen conjunto se distribuye a todos los integrantes por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.¹¹¹

Incluso, **tratándose de trabajos legislativos que se llevan a cabo de manera conjunta**, existen otros requisitos previstos en el Reglamento del Senado que en el caso no se cumplieron por lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento; de esta manera, la Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta previa con las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes (artículo 183, numeral 2); la comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión, la cual en todos los casos se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados, en la inteligencia de que la opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite (artículo 185); el proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, por último, una vez puestos

¹⁰⁷ Fojas 294 a 360 del expediente relativo a las pruebas aportadas por el Senado al rendir su informe.

¹⁰⁸ Ibid, Foja 306.

¹⁰⁹ En la notificación del correo electrónico se lee: “**El mensaje no se entregó a nadie porque es demasiado grande. El límite es de 10 MB. El Mensaje tiene 20 MB**”.

¹¹⁰ **Confirma la inexistencia de algún trabajo legislativo previo**, lo señalado por el Secretario Técnico de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía al Director General de Transparencia del Senado de la República, en relación con una **consulta de transparencia**, mediante oficio CRTYC0221-2017, de treinta de octubre de dos mil diecisiete, en el que destacó: “Por medio del presente y en atención al oficio (...), mediante el cual remite la solicitud de información con número de folio 0130000085417 (...) Primero. Me permito manifestar que la **Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República, no cuenta con la información relativa al ‘Foro de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los retos que vienen’**; mismo que se celebró el día 4 de septiembre de 2017. Ello en razón de que esta Comisión no se encargó de su organización, ni recibió oficio de invitación a la celebración de dicho Foro, por lo que no se cuenta con la información al respecto. (...) Segundo. (...) **Al no especificar el solicitante si la información requerida, la hace respecto a la aprobación hecha por el Pleno del Senado de la República, o por las Comisiones Unidas, dado que dicha aprobación es de misma fecha** (...) Tercero. Respecto a la especificación hecha por el solicitante: **‘tomando en cuenta a las(os) senadores que abandonaron la discusión’**, me permito informarle que **no hay disposición legal respecto a la permanencia de los integrantes de los órganos colegiados, para registrar salida y entrada durante la discusión**, por lo que dicha información no se encuentra sistematizada de la forma en la que la pide el solicitante.” (Fojas 437 a 439 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir su informe.

¹¹¹ Artículo 186 (...).1. **El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.** 2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.

de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse (artículo 186).

VI. 3. 2. Violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de envío, discusión y aprobación en la sesión del Pleno del Senado el propio veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. Los Senadores accionantes señalan que el dictamen que se presente a discusión ante el Pleno del Senado de la República debe publicarse cuando menos veinticuatro horas antes de su discusión y debate en la Gaceta Parlamentaria, según lo previsto en el artículo 193 del Reglamento del Senado; de esta manera, destacan que el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre y que no se haya publicado en la Gaceta previamente, sin embargo, en el caso, el mismo día de la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas, momentos después de su conclusión, a las 15:43 (quince cuarenta y tres horas) se presentó el asunto a la Mesa Directiva del Senado para su integración de manera apresurada y en franca violación al Reglamento del Senado al orden del día del Pleno, admitido para su discusión, debate y aprobación, aun cuando diversos Senadores solicitaron moción suspensiva, en virtud de que el Pleno desconocía a todas luces el contenido del dictamen que se pretendía discutir.

Además, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, haciendo caso omiso de lo señalado en el artículo 195 del Reglamento respectivo, el cual prevé que los dictámenes únicamente se discutirán después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno, y considerando que el dictamen a discutirse en ningún momento fue hecho del conocimiento de los legisladores con el mínimo de anticipación requerido, dispensando el trámite de lecturas y pasando directamente a su discusión y votación.

En esa tesitura, el hecho de que no se hayan cumplido los requisitos mínimos reglamentarios para que un dictamen que fue aprobado con un cúmulo de irregularidades unas horas antes en una sesión extraordinaria de Comisiones Unidas llegue al Pleno, se integre a la orden del día, se presente a discusión, se dispensen las lecturas respectivas y se apruebe, sin que se haya estudiado, analizado y discutido a profundidad ni siquiera en comisiones, mucho menos en el Pleno, resulta violatorio del procedimiento parlamentario, máxime que se trataba de un tema tan delicado cuya reforma significó el desconocimiento de los avances de las reformas constitucionales en materia de derechos de las audiencias y la violación a sus derechos como radioescuchas o televidentes; bajo esta tesitura, concluyen que el Poder Legislativo no cumplió con los principios democráticos y que deben regir el debate parlamentario, pues de la dispensa de los trámites de la lectura en conjunto con el hecho de que el dictamen de la reforma impugnada fue entregado al inicio de la sesión en que habría que discutirse, impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada y, por ende, debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Los anteriores argumentos resultan **fundados**. De las constancias respectivas, se advierte la existencia de dos oficios dirigidos al Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

En el primero de ellos¹¹², con número de oficio CCyT/LXII/129/17, la Secretaría Técnica con fundamento en el artículo 192¹¹³ del Reglamento del Senado de la República, **solicitó “la inscripción en el orden del día el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con respecto a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como su publicación en la Gaceta correspondiente, con el objeto de someterlos a votación de la Honorable Asamblea del Senado de la República, en Sesión Ordinaria. Se entrega el Dictamen firmado en versión impresa y en versión electrónica. Lista de asistencia de las tres comisiones. Y voto particular” de cuatro Senadores; el oficio de mérito se recibió a las catorce veintisiete horas (14:27) del propio veintiséis de octubre de dos mil diecisiete**¹¹⁴, ante la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva de la Presidencia del Senado de la República.

El segundo es un escrito firmado por dos Secretarios Senadores de la Comisión de Comunicaciones y Transportes¹¹⁵, en el que **en alcance al oficio señalado en el párrafo anterior**, solicitaron **“considerar procedente otorgar la dispensa de trámites para que en esta misma sesión de jueves 26 de octubre, sea votado.”**

¹¹² Ibid, foja 27.

¹¹³ Artículo 192 1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

¹¹⁴ En la inteligencia de que el dictamen con las firmas autógrafas, la hoja de votación de los integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, así como el voto particular respectivo, fue remitido por el Secretario Técnico de Radio, Televisión y Cinematografía y recibido en la Secretaría Técnica de la Comisión de Comunicaciones y Transportes a las **13:13 horas**, según se advierte del sello y la firma respectiva, que obran a foja 428 del expediente de pruebas.

¹¹⁵ Foja 28 del expediente.

Ahora bien, los artículos 87 y 193 del Reglamento del Senado de la República prevén:

“CAPITULO SEXTO

DE LOS DEBATES

Artículo 87

6. Los debates en el Pleno inician con la presentación de dictámenes, proposiciones, mociones, informes, temas de agenda política o demás asuntos, que se someten a la deliberación y, en su caso, a votación.

(...)

4. Ningún asunto es objeto de debate en el Pleno sin la previa publicación en los medios electrónicos del Senado de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a los senadores.

CAPITULO CUARTO

DE LOS DICTAMENES

(...)

Artículo 193

6. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.”

Como se advierte de lo anterior, en el Reglamento del Senado se prevé, tanto en las disposiciones relativas a los “Debates” como aquellas aplicables a los “Dictámenes”, que los dictámenes que serán analizados en el Pleno del Senado, sin excepción alguna, deberán ser publicados al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación, además, se dispone de manera categórica en el segundo de los numerales referidos que, si no se cumple el requisito de publicación en la gaceta, el Pleno no se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno, mientras que en el primero de los numerales en cita se señala también la prohibición de que ningún asunto es objeto de debate en el Pleno sin la previa publicación en los medios electrónicos del Senado de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a los Senadores.

En ese orden de ideas, en la Gaceta del Senado de la República¹¹⁶, número 35, Tomo III, correspondiente al jueves veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, únicamente se publicó la convocatoria a la reunión extraordinaria¹¹⁷ de las Comisiones Unidas, que tendría verificativo ese día a las nueve horas (9:00), sin que se hayan dejado transcurrir los plazos obligatorios para publicar el dictamen respectivo en la Gaceta del Senado al menos veinticuatro horas antes de la sesión en que sería analizado por el Pleno y de doce horas respecto de los votos particulares¹¹⁸, en el entendido de que en el presente caso existía un voto particular o minoritario firmado por cuatro senadores de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.

La inclusión de manera extraordinaria y sin seguir las disposiciones reglamentarias se corrobora con las siguientes transcripciones de la sesión plenaria del Senado de la República del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete¹¹⁹, en la que el Presidente de la Mesa Directiva y otros Senadores señalaron:

“Les informo que recibimos un dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de derecho de audiencias.

(....)

¹¹⁶ Fojas 948 a 1013 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir el informe respectivo.

¹¹⁷ Foja 952 vuelta.

¹¹⁸ En el entendido de que el voto particular se ordenó integrar al Diario de los Debates ya iniciada la discusión y con el reconocimiento expreso de que no se había circulado previamente (Foja 156 del expediente de pruebas).

¹¹⁹ Fojas 137 a 161 del expediente de pruebas.

Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

(...)

Quiero presentar, ojalá que pudiéramos poner atención, no es un tema que no sea trascendental, todo lo contrario, es importantísimo. Lo que estoy planteando es una moción a nombre del grupo parlamentario del PRD, una moción suspensiva a este dictamen de las comisiones de Comunicaciones y Transportes; y Radio y Televisión y Cinematografía, porque **hay dos controversias constitucionales en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que están siendo estudiadas justamente para resolver la Litis de interpretación de la Constitución, respecto a los lineamientos que giró el Ifetel.**

(...)

De tal manera que estoy presentando una **moción suspensiva** para que **se baje este dictamen y se espere a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva la Litis de estas dos controversias constitucionales, precisamente en la materia de este dictamen que se pretende llevar a discusión por el Pleno.**

(...)

Yo quiero apoyar la moción suspensiva de la Senadora (...), no estoy de acuerdo en lo que está pasando.

Yo recibí ese dictamen ayer a las 09:20 de la noche, y resulta que está pasando en el Pleno, en horas **y hay cuestiones realmente graves, ahí en ese dictamen, que no podemos en este Senado pasar en fast track, ni siquiera estamos esperando lo que dice la Corte.**

Entonces de ninguna manera puede ser que pase ya al Pleno, pido una moción suspensiva, además, repito, en comisiones se contravino el Reglamento del propio Senado, porque no cumple con las 24 horas necesarias y requeridas en nuestro Reglamento, en el artículo 139, para que se pueda leer el dictamen, entonces es desde comisiones una cuestión completamente fuera de nuestro Reglamento.

(...)

El tema de la crisis en que se ha metido el Senado de la República no es un tema de un grupo parlamentario, es un tema de los 128 Senadores que tenemos la obligación de salvaguardar el prestigio, la institucionalidad y, sobre todo, **el respeto al Senado de la República y a los reglamentos que rige nuestra vida institucional.**

Aquí en mi poder tengo el documento que fue girado a mi persona, firmado por la licenciada Sofía Figueroa Torres, a las 19:35 de la tarde de ayer.

Si revisamos el artículo 186 del Reglamento del Senado de la República, vamos a ver que dice con mucha claridad, que una vez que se tenga un dictamen, se tiene que dar a conocer, cuando menos con 24 horas de anticipación.

No podemos pedirle a ninguna instancia que respete la ley si los que hacemos la ley, las leyes no las respetamos, Presidente.

Qué necesidad de que el Senado esté en la atención en que está para favorecer a intereses, hay que ser respetuosos de la ley, y yo sí le pido de manera muy comedida, con todo respeto en su investidura que haga respetar la ley y no se vea parcial, porque hemos sido tolerantes en el entendido en que se investidura no debe ser violada por ningún concepto ni por ningún motivo, pero también como Presidente, no puede usted estar haciendo lo que se le pegue la gana, **existe un Reglamento y hay que respetarlo**, de lo contrario la crisis, la que atravesamos este momento se va a ahondar y las consecuencias se dan impredecibles."

Como se advierte de lo anterior, a pesar de que los artículos 87 y 193 del Reglamento del Senado son expresos al señalar que **los dictámenes se deben publicar en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno** en la cual son puestos a debate y votación, en **el entendido de que en caso de no cumplir con el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no puede debatir ni pronunciarse sobre algún dictamen o voto particular.**

Aunado a ello, como lo señalan los Senadores accionantes, en la discusión del dictamen impugnado **no era posible dispensar las dos lecturas que exige el Reglamento del Senado**, aspecto que revela que el Pleno del Senado no tuvo la posibilidad real y material de conocer con el tiempo suficiente el contenido y alcance de las reformas materia de la presente impugnación; al respecto, resulta aplicable lo previsto en el artículo 195:

“Artículo 195

1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura.”

Como se desprende de lo anterior, un dictamen con proyecto de ley **únicamente se vota 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 de dispensar la primera lectura, tal y como lo solicitaron dos senadores en el escrito antes referido en cuanto a “considerar procedente otorgar la dispensa de trámites para que en esta misma sesión de jueves 26 de octubre, sea votado”; lo anterior, en virtud de que **no se cumplió con el requisito de que el dictamen se hubiere publicado en la Gaceta del Senado al menos veinticuatro horas antes de su discusión**, de ahí que **no era posible considerar a la publicación como primera lectura del dictamen respectivo**.

VI. 3. 3. Efecto invalidante del cúmulo de irregularidades acaecidas durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado en relación con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal. Como se determinó en el presente considerando, durante el procedimiento legislativo que se siguió ante la Cámara de Senadores existieron diversas violaciones a las normas procedimentales previstas en el Reglamento del Senado de la República, particularmente, en las etapas de elaboración del dictamen conjunto, que posterior a la celebración de una sesión extraordinaria de comisiones unidas, **sería incluido de manera inoportuna en el orden del día, discutido y aprobado por el Pleno del Senado en un lapso menor a veinticuatro horas desde su convocatoria a reunión extraordinaria**. En síntesis, las irregularidades que se estima que conllevan un **efecto invalidante** que impactan en todo el procedimiento legislativo son las siguientes:

1. En primer término, durante la etapa previa a la discusión ante el Pleno del Senado, respecto de las violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de comisiones unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, debe destacarse que no se generó el dictamen conjunto correspondiente por parte de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes así como de Estudios Legislativos, 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 y que fue turnado desde el cinco de junio de dos mil diecisiete.

2. Ahora bien, en la convocatoria a la sesión extraordinaria de las comisiones unidas que se llevó a cabo el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete no se otorgó un tiempo suficiente para el estudio y análisis del dictamen respectivo, en el entendido de que éste se distribuye a todos los integrantes de las tres comisiones, por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse, máxime que varios senadores no recibieron en su oficina el dictamen impreso y aquellos que fueron notificados a través de correo electrónico tampoco pudieron recibir la documentación, ya que los archivos adjuntos, por el peso de la información que en ellos se contenía, ni siquiera pudieron ser enviados.

3. Durante la secuela de la reunión extraordinaria de comisiones unidas, convocada de manera irregular, debió existir conforme a las normas procedimentales que rigen los trabajos legislativos presentados en la modalidad de elaboración de un “dictamen conjunto” de comisiones unidas, acuerdo expreso de las tres Juntas Directivas para convocar a una reunión extraordinaria conjunta, y no como sucedió en el caso, en donde tres secretarios de una de las comisiones convocan a la totalidad de los integrantes de las tres comisiones, más aún cuando el Presidente de la Junta Directiva convocante se opuso expresamente porque estimó que era indispensable realizar diversos ajustes al dictamen respectivo, aspecto que revela una celeridad y una inmediatez de carácter inusual para que las comisiones conocieran del dictamen respectivo. En este punto, debe precisarse que cuando el Presidente de la comisión convocante se niega a convocar a una sesión extraordinaria, resulta indispensable que ésta sea convocada al menos por la tercera parte de la totalidad de los integrantes de la comisión de que se trate.

4. Incluso, respecto de trabajos legislativos que se llevan a cabo de manera “conjunta”, existen también otros requisitos previstos en el Reglamento del Senado que en el presente caso no se cumplieron derivado de lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento; en efecto, entre otras exigencias, la Junta Directiva de la

comisión coordinadora, en consulta previa con las otras comisiones dictaminadoras, 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; de igual forma, la comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la comisión opinante el plazo para emitir las observaciones conducentes, las cuales en todos los casos se remiten a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen conjunto, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de todos los puntos de vista aportados, en el entendido de que dicha opinión debe ser aprobada, además, por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite; por su parte, el proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras codictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas; por último, una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen conjunto se distribuye entre todos y cada uno de los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse ese dictamen. Exigencias que no se cumplieron en el presente caso, ya que ni siquiera se cumplió con 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, máxime que la propia convocatoria había sido distribuida de manera irregular durante la noche previa a la celebración de la referida sesión de comisiones unidas.

5. En otro punto, por lo que hace a las violaciones procedimentales que acontecieron el propio día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete en la sesión plenaria vespertina del Senado de la República, una vez concluida la sesión extraordinaria de comisiones unidas, no se cumplió con la exigencia fundamental contemplada por el propio Senado en su Reglamento consistente en que los dictámenes que serán analizados en el Pleno del Senado, sin excepción alguna, deberán 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 tal 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 que se agrava si se considera que el dictamen que aprobaron las comisiones unidas ni siquiera se contemplaba en el orden del día correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, sino que fue incluido de manera deliberada y obligada ya avanzada la sesión de Pleno y sin que tampoco se hubieren publicado los votos particulares con la anticipación mínima requerida de doce horas. Exigencias que tampoco se cumplieron en el presente caso, en el entendido de que tan pronto se concluyó la sesión extraordinaria de comisiones unidas, se ordenó su incorporación inmediata y discusión ante el Pleno del Senado de la República ese mismo día durante la tarde.

6. En este punto debe destacarse 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 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 derivado de que no se cumplió 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. Estos requisitos que fueron soslayados de manera sistemática significan una violación al debido 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 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 terminó la sesión extraordinaria de comisiones unidas para su discusión y aprobación ante el Pleno ese mismo día.

En esa tesitura, como ya se había señalado previamente, la obligación de que en cada uno de los reglamentos de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión **se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo respectivo** atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías mediante requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo, disposiciones que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de autorregulación y que, consecuentemente, deben ser respetadas.

Bajo este entendimiento, el cúmulo de irregularidades y violaciones al Reglamento del Senado en las que se incurrió durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado conllevan una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, particularmente, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo, aspectos que en el presente caso impidieron que existiera un debate abierto e informado por parte de todos

los integrantes del cuerpo legislativo, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, al no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En relación con este último punto, resultan aplicables en lo esencial dos precedentes del Tribunal Pleno. El primero de ellos, la controversia constitucional **63/2016**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en la que se demandó la invalidez del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, fallada el lunes **veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve**, en la que el Tribunal Pleno determinó por mayoría de nueve votos¹²⁰ que el Decreto número 109 impugnado, **al haberse dispensado la entrega del dictamen correspondiente con una anticipación de veinticuatro horas**, necesariamente conlleva la invalidez del procedimiento legislativo en su conjunto e impacta irremediablemente en el principio de deliberación democrática, particularmente, en su vertiente de resguardar el debido proceso legislativo, así como la posibilidad de que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo.

El segundo precedente es la acción de inconstitucionalidad **43/2018**, promovida por la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Chihuahua, fallada el lunes **veintisiete de julio de dos mil veinte**, en la que el Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos¹²¹, determinó la inconstitucionalidad del Decreto número LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O, por el cual se expidió la Ley de Juicio Político y la Declaración de Procedencia, en virtud de que **el dictamen respectivo se agregó al orden del día en la misma sesión** y que fue aprobado por la mayoría parlamentaria, aspecto que constituye una violación al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio que ocasiona una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad.

Atento a lo anterior, las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en el Reglamento del Senado se traducen en una violación directa a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72¹²², en relación con el diverso 6, apartado B, fracciones I y III, de la Constitución Federal, de ahí que **su efecto invalidante trascienda a todo el 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.

Debe destacarse que el día veintinueve de agosto de dos mil veintidós se dio cuenta a la alta consideración del Tribunal Pleno con las diversas irregularidades acaecidas durante la aprobación 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; en este sentido, se determinó que en el presente caso existían violaciones graves que afectaron y trastocaron los atributos democráticos consistentes en 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.

Atento a lo anterior, dos vicios fueron los que se consideraron que representaban tal magnitud que suponían un “efecto invalidatorio”, mismos que irradiaban e impactaban negativamente en la validez de la totalidad del decreto impugnado; el primero de ellos, 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.

La segunda violación consistió en 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 lo cual, de manera “unánime”, el Tribunal Pleno determinó que estas dos vulneraciones al proceso legislativo generaban la invalidez de todo el procedimiento legislativo y, consecuentemente, del decreto combatido.

¹²⁰ Se aprobó por **mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de las violaciones al procedimiento legislativo, **consistente en declarar la invalidez del procedimiento legislativo que derivó en el Decreto Núm. 109**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

¹²¹ Se aprobó por **mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente.

¹²² “Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”

En otras palabras, la razón fundamental para invalidar dicho decreto, al tenor de la “doctrina judicial” desarrollada por el Tribunal Pleno, fue la vulneración al derecho de todas las fuerzas políticas de participar en condiciones de igualdad al interior del Senado de la República, consistente en que en el procedimiento legislativo se deben garantizar los principios de legalidad y democracia deliberativa a través del respeto del 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 deliberaciones y votaciones, de acuerdo con el régimen imperante en la Constitución General de la República¹²³.

De igual forma, al fallar las acciones de inconstitucionalidad 43/2018 (antes citada), la diversa 121/2020 y su acumulada 125/2020¹²⁴, así como la controversia constitucional 63/2016 (referida anteriormente), este Tribunal Pleno advirtió, en esencia, que durante el proceso legislativo el dictamen conducente no se había dado a conocer con la anticipación que marcaba la ley a todos los legisladores aunque hubiera sido determinado como de obvia y urgente resolución, además de que el dictamen no había sido incluido en el orden del día de la sesión del pleno del Congreso respectivo, tal como aconteció en el presente caso.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹²⁵, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la totalidad 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 presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, formulada por el Partido de la Revolución Democrática, como se precisa en el considerando tercero de esta decisión.

SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 150/2017, promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.

TERCERO. Se declara 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 Diario Oficial de la

¹²³ Al respecto resultan aplicables, los criterios jurisprudenciales P./J. 94/2001, P./J. 34/2007 y P./J. 51/2010, que llevan por rubro, respectivamente: “VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.”; “LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.” Y “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.” Así como las tesis aisladas del Tribunal Pleno de número P. XLIX/2008 y P. L/2008, que llevan por rubro, respectivamente: “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.” Y “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.”

¹²⁴ Fallada veintidós de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹²⁵ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación de los promoventes, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado, consistente en declarar 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 Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de sesenta y nueve fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción 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 el Partido de la Revolución Democrática, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y SU ACUMULADA 153/2017.

En la sesión del veintinueve de agosto del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, promovidas por diversos Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, y por el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

Resolución del Tribunal Pleno. El Tribunal Pleno determinó invalidar la totalidad del decreto impugnado debido a que existieron distintos vicios legislativos que vulneraron el derecho de las fuerzas políticas a participar en condiciones de igualdad al interior del Senado de la República.¹

Razones de disenso. Al respecto, si bien estoy a favor de invalidar la totalidad del Decreto en comento, considero que su invalidez deviene de la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a las personas con discapacidad.

Para explicar lo anterior, abordaré los siguientes temas: (i) el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; (ii) el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad; y (iii) conclusiones.

I. El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Como lo sostuve en el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, existe una obligación tanto constitucional como convencional de realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, siempre que una medida sea susceptible de afectarles directamente, por lo que su omisión conllevaría necesariamente la invalidez de la norma en cuestión.

Lo anterior encuentra sustento a partir de una interpretación del artículo 2º constitucional y del diverso 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.² Además, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el derecho a la consulta se funda en el respeto al derecho a la cultura propia o identidad cultural.³

Así, la Corte IDH ha señalado que los Estados están obligados a tomar acciones que permitan la participación de los pueblos indígenas en procesos de consulta respecto de medidas, incluidas las legislativas, que afecten sus derechos, lo cual no se restringe a un efecto negativo, sino que cualquier impacto o incidencia en sus derechos requiere de su intervención.⁴

En ese mismo sentido, este Alto Tribunal ha señalado que basta con que el cambio legislativo afecte directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, para que se acredite la obligación de consultarles, sin que deba asumirse si la norma les beneficia o no.⁵

En materia de telecomunicaciones, la Constitución Federal establece que los pueblos y comunidades indígenas son beneficiarios de un tipo especial de concesión e, igualmente, son titulares de medidas diferenciadas que buscan entablar diálogos culturales, con el fin de evitar la asimilación cultural.⁶

Ahora, el Decreto impugnado incluye modificaciones que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, particularmente el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala que una de las prerrogativas de las audiencias es el recibir programación “oportuna” que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas.

¹ Página 130 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

² Sentencia recaída al amparo en revisión 928/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de enero de 2021.

³ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. “Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012”, Serie C No. 245, párrs. 159 y 160. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

⁴ Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021”, Serie C No. 440, párr. 199. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 12 de marzo de 2020.

⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 603/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de enero de 2021, párrs. 70 a 77.

De igual manera, en dicho artículo se establece la obligación de todo concesionario (lo que comprende a las concesionarias de los pueblos y comunidades referidas) de contar con un “Código de Ética” y abstenerse de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Además, en el artículo 261 del Decreto de mérito se señala que, una vez recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias respecto del contenido emitido por los concesionarios, la o el defensor de las audiencias podrá requerir las explicaciones que considere pertinentes, que deberán entregarse en los plazos previstos en los propios códigos de ética de dichos concesionarios.

En consecuencia, en mi opinión el Decreto analizado sí modifica el alcance de los derechos de las audiencias y las obligaciones de los concesionarios, lo cual no sólo comprende a las concesionarias pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas o afrodescendientes, sino también a usuarios miembros de dichas comunidades o pueblos.

Por ende, en atención a su cosmovisión y a la importancia del uso de los medios de comunicación para éstos,⁷ era necesario consultarles sobre los códigos de ética, en lo que concierne a la diversidad de ideas y mensajes a transmitir; y a los procedimientos de reclamaciones, quejas o sugerencias.

II. El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Este Alto Tribunal ha señalado que cuando se adopten medidas relacionadas con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se deberá llevar a cabo una consulta previa, cuya omisión debe resultar en la inconstitucionalidad de tales medidas.⁸

El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad encuentra sustento en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, el cual obliga a los Estados a realizar las consultas de forma previa a la aprobación de leyes que incidan en sus derechos.⁹

De acuerdo con la doctrina de este Alto Tribunal, es necesario que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; asimismo debe ser accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.¹⁰

Lo anterior, con el objeto de favorecer el modelo social de discapacidad que promueve la participación de dicho grupo, en contraposición con el anterior modelo rehabilitador que consideraba a las personas con discapacidad como sujetos pasivos,¹¹ en detrimento de sus derechos humanos.

Ahora bien, en el artículo 256 del Decreto impugnado se regulan diversas disposiciones sobre los derechos de las audiencias, y se establecen obligaciones a cargo de los concesionarios a fin de fomentar una política de inclusión e igualdad, lo cual se vincula con el catálogo de derechos de las audiencias con discapacidad.

Por otro lado, el artículo Segundo Transitorio de dicho Decreto dispuso que se derogarían todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opusieran al mismo. En esa línea, ya que en el artículo 256 mencionado de la Ley en cuestión, se abordan cuestiones respecto de la defensa de las audiencias, particularmente la emisión de los ya mencionados códigos de ética de los concesionarios, se terminarían por abrogar los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”, los cuales prevén diversos derechos de las personas con discapacidad. En otras palabras, lo que planteaba el Decreto era que los códigos de ética sustituyeran en lo conducente a los referidos lineamientos de defensa de las audiencias.

⁷ Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021”, Serie C No. 440, párr. 95. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf

⁸ Cfr. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de febrero de 2016; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 27 de agosto de 2019; y sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1º de marzo de 2021.

⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, *Observación General número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/336/57/PDF/G1833657.pdf?OpenElement>.

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

¹¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 68/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 27 de agosto de 2019.

En ese sentido, desde mi perspectiva el Decreto impugnado sí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que la consulta previa resultaba necesaria, para —entre otras cosas— garantizar que no se perpetuaran los límites o barreras que comúnmente encuentran en la sociedad.

III. Conclusiones.

Con base en lo expuesto, sostengo que siempre que una medida sea susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a las personas con discapacidad, el Estado está obligado tanto constitucional como convencionalmente a realizar una consulta previa de acuerdo con la normatividad aplicable, de lo contrario estaría violando sus derechos humanos.

En ese sentido, reitero mi postura de estar con el sentido del proyecto, con las consideraciones adicionales expresadas en el presente voto concurrente.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción 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 el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y SU ACUMULADA 153/2017.

En el asunto al rubro señalado, fue materia de impugnación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, al alegarse, entre otras cuestiones, que la aprobación del Decreto impugnado no cumplió con un cúmulo de requisitos esenciales previstos en el Reglamento del Senado de la República, lo que generó violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de comisiones unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

En sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del decreto impugnado ante lo fundado del concepto de invalidez en virtud de que se advirtió que, durante el aludido proceso legislativo verificado ante el Senado de la República, ocurrieron dos vicios con efectos invalidantes. El primero, consistente en que 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 entre todos los integrantes de tales comisiones, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión extraordinaria en que iba a discutirse y votarse, por lo que el dictamen no fue fruto de colaboración entre las comisiones involucradas. El segundo, consistió en que el dictamen aprobado mayoritariamente en comisiones no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno del Senado 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.

En dicha sesión me reservé mi derecho a formular voto concurrente, con el propósito de exponer mi punto de vista en relación con el asunto de mérito, el cual preciso a continuación.

La razón sustancial para manifestar mi postura en cuanto a los vicios en el proceso legislativo seguido ante el Senado de la República y que dio lugar a la emisión del decreto impugnado, primordialmente, se da debido a lo sucedido 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.

Así es, durante procedimiento legislativo seguido ante la Cámara de Senadores, ocurrieron una serie de irregularidades que propiciaron transgresión a los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa pues, la reforma impugnada se emitió sin cumplir con las reglas aplicables y no se permitió a todos los legisladores participar en condiciones de igualdad.

En ese sentido coincido con la sentencia, salvo lo concerniente a que no se hubiese emitido el dictamen dentro del plazo de **treinta días siguientes a su turno**, conforme al artículo 212 del Reglamento del Senado de la República. Porque estimo que esa eventual extemporaneidad no repercute directamente en la calidad deliberativa de un dictamen ni implica la exclusión de algún grupo parlamentario en su confección.

Por otra parte, **considero de mayor relevancia** las violaciones acontecidas una vez que se determinó incorporar el dictamen a **sesión del Pleno**, esto es, a unas cuantas horas de que fue aprobado. Ello, porque la mayoría de las que se describen en la sentencia y que tuvieron verificativo previamente y durante la **reunión extraordinaria** de comisiones unidas, en que se aprobó el dictamen, en cierta forma, podrían considerarse de menor trascendencia, si se toma en cuenta que, durante esa reunión extraordinaria, prácticamente asistieron todos los senadores que las integraban¹ y que, el día anterior se enviaron correos electrónicos mediante los que se remitió el dictamen que, en su mayoría, correspondió al **allanamiento** sobre el contenido de la minuta del proyecto de decreto enviado por la Cámara de Diputados. Destacando que, respecto a esa minuta proveniente de la Cámara de Diputados, su contenido prácticamente se aprobó en sus términos, estuvo en dichas comisiones unidas desde el doce de septiembre de dos mil diecisiete (en que se amplió el plazo para la emisión del dictamen) y la reunión extraordinaria tuvo verificativo hasta el veintiséis de octubre siguiente.

Por ello, era pertinente abundar respecto a las violaciones precisadas en la sentencia, en cuanto a la forma intempestiva en que fue incorporado el dictamen a la **sesión ordinaria del Pleno**, que tuvo verificativo el mismo día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

Tal incorporación tuvo lugar, incluso, **ya avanzada considerablemente dicha sesión** pues la petición de que se integrara el dictamen a la misma fue a las quince horas con cuarenta y tres minutos, con la **“dispensa de los trámites”**, mientras que la sesión ya había iniciado desde las trece horas con cuarenta y siete minutos y culminó a las quince horas con treinta y cuatro minutos. Lo que ilustra que, por lo menos, **el resto de los senadores que no conformaron las comisiones unidas** que dictaminaron la minuta de mérito, **ni siquiera tuvieron la posibilidad de imponerse del contenido del dictamen** en sus escaños², **desde el inicio de dicha sesión**. Por el contrario, todo parece indicar que prácticamente lo pusieron a la vista de dichos senadores **al momento mismo en que inició la discusión y votación del dictamen**.

Lo que da noticia de que los referidos senadores **no tuvieron ni la oportunidad de leerlo en su completitud ni, mucho menos, de estudiarlo para debatir y votarlo debidamente**. Máxime que, como se dice en la sentencia, no debió dispensarse ninguna de las correspondientes dos lecturas al dictamen, al no haberse publicado en la Gaceta del Senado.

Aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta que, en diversos precedentes, como el relativo a la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**, resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se precisó que era necesario **exponer las razones** cuando el trámite de un asunto se considera de **carácter urgente**. Lo que podría asimilarse al caso que nos ocupa, en que se solicitó la **“dispensa de los trámites”** para incorporar el dictamen el mismo día en que se aprobó en reunión extraordinaria de comisiones y ya avanzada la sesión ordinaria del Pleno.

En esa tesitura, no advierto que ni en las solicitudes de incorporación de los dictámenes a la sesión de Pleno ni que, en la propia sesión, **se expusiera razón alguna sobre la urgencia del trámite de dicho dictamen**. Además de que, como también se indica en la sentencia, hubieron diversas mociones suspensivas -que ni siquiera fueron admitidas a discusión- que se sustentaron primordialmente en que, dado el trámite tan irregular del dictamen, resultaba conveniente bajarlo del Pleno, para su debido estudio y debate en las comisiones unidas.

¹ En la versión estenográfica de la reunión extraordinaria se precisó que, de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía asistieron 11 de sus **13 integrantes** y que votaron al final 9 a favor y 4 en contra. De la Comisión de Comunicaciones y Transportes se dijo al inicio que había 14 de sus **15 integrantes** y votaron 9 a favor y 4 en contra (pudo ser que se retiraron 2 integrantes antes de votar). De la Comisión de Estudios Legislativos de **4 integrantes** el 100% y votaron 2 a favor y 1 en contra (pudo ser que se retiró 1 integrante antes de votar).

² Se desprende de la versión estenográfica de la sesión del Pleno, que el Presidente de la Mesa Directiva dijo que el dictamen estaba disponible en los escaños.

En la referida acción de inconstitucionalidad se señaló que **es necesario se expongan las razones** que llevan a calificar un asunto como urgente, debiendo existir –por lo menos– las siguientes condiciones: primero, la existencia de hechos que generen una condición de urgencia; segundo, la relación medio-fin entre tales hechos y la necesaria urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o del decreto de que se trate; y tercero, que tal condición de urgencia evidencie la necesidad que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin necesidad que ningún caso se traduzca en la afectación de esos principios democráticos.

Reitero, en la especie, **no se publicó el dictamen** en la Gaceta del Senado, precisamente, dado que su incorporación a la sesión del Pleno se realizó una vez que ésta ya había avanzado considerablemente. Aunado a que el Congreso de la Unión no aportó ninguna prueba ni esta Corte contó con algún elemento fidedigno para saber si realmente el dictamen fue puesto a disposición de los senadores en sus escaños. Sólo se desprende de la versión estenográfica de la aludida sesión que el Presidente de la Mesa directiva así lo manifestó.

Este aspecto es de gran relevancia para el procedimiento, pues no se tiene certeza si las minorías legislativas contaron o no con dicho documento, previo a su discusión.

En virtud de lo anterior es que emito el presente voto concurrente.

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción 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 el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y SU ACUMULADA 153/2017.

El pasado lunes veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos determinó invalidar en su totalidad el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete”.

El consenso al que llegó el Tribunal Pleno, generó que el engrose únicamente se concentrara en las violaciones acaecidas durante el procedimiento legislativo, particularmente en las etapas de elaboración del dictamen conjunto, que posterior a la celebración de una sesión extraordinaria de comisiones unidas, sería incluido de manera inoportuna en el orden del día, discutido y aprobado por el Pleno del Senado en un lapso menor a veinticuatro horas desde su convocatoria a reunión extraordinaria.

En esa virtud, el cúmulo de irregularidades y violaciones al Reglamento del Senado, en las que se incurrió durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del Decreto impugnado, significaron una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo, aspectos que en el presente caso impidieron que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, al no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; de esta manera, el Tribunal Pleno determinó que las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en el Reglamento del Senado, contravienen directamente lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72, en relación con el diverso 6, apartado B, fracciones I y III de la Constitución General de la República.

Con independencia de lo anterior, estimo oportuno, hacer referencia expresa en el presente voto concurrente, a otro conjunto de violaciones procedimentales destacadas por la minoría parlamentaria disidente en su escrito inicial y, que una vez revisado el procedimiento legislativo en su conjunto, se advirtió que efectivamente no se habían realizado las consultas previas en materia indígena así como a las personas con discapacidad que exigen los artículos 1, párrafo quinto y 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución General de la República.

Se considera que el tema revestía una especial importancia, dado que ello justificaba la existencia de que los efectos de la resolución no entraran en vigor tan pronto fueran notificados a las Cámaras integrantes del H. Congreso de la Unión, sino que considerado las irregularidades e inconsistencias suscitadas durante la secuela del proceso legislativo, que culminó con la reforma correspondiente al treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, así como la importancia que significa la protección de los derechos de las audiencias de manera conjunta con las libertades de expresión y editorial que asisten a los concesionarios, con la finalidad de que se generaran las consultas correspondientes, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracciones IV, V y VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, consideré oportuno otorgarle un plazo de seis meses al Congreso de la Unión con la finalidad de que en uso de sus atribuciones legislativas respectivas, emitiera las reformas conducentes, máxime que era indispensable que el órgano legislativo federal modificara la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la finalidad de armonizar los derechos de las audiencias con las libertades que efectivamente asisten a los medios de comunicación en la materia.

Atento a lo anterior, las consideraciones complementarias que estimo relevante destacar son las siguientes:

1. Omisión de llevar a cabo consultas públicas en materia indígena, así como personas con discapacidad, en virtud de que las disposiciones impugnadas afectan sus derechos como audiencias así como la figura del defensor de las mismas. Los Senadores promoventes aducían en su escrito inicial que el Decreto impugnado se emitió sin consultas públicas en “materia indígena y personas con discapacidad”, pues tenía como finalidad adelantarse a esta Suprema Corte en la resolución de dos controversias constitucionales (34/2017 y 35/2017) que ya contaban con proyecto en las que se impugnaban los Lineamientos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de Derechos de las Audiencias, las cuales con la emisión del Decreto impugnado generaron su sobreseimiento.

Ahora bien, para estar en aptitud de establecer si era factible que en el procedimiento respectivo el Poder Legislativo llevara a cabo las consultas en estas dos materias (indígena y personas con discapacidad), es menester en primer término determinar si las disposiciones impugnadas inciden en estas materias.

1.1 Derecho a la consulta previa en materia indígena. En lo tocante a la materia indígena, debe destacarse que en el artículo 67, fracción IV¹, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se prevé la figura de la concesión única dentro de las cuales quedan comprendidas las “concesiones de uso social indígenas”, las cuales tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

De igual forma, en el artículo 87² de la Ley Federal en comento, se señala en su párrafo segundo que las concesiones indígenas, se sujetarán a los principios establecidos en los numerales 2, 3, 6 y 7, de la Constitución Federal y que el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá los mecanismos para promover el otorgamiento de concesiones indígenas, facilitar el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas en donde tengan presencia y para que transmitan en sus lenguas originarias así como promover que las concesiones indígenas coadyuven a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. En lo tocante al contenido de sus emisiones, en el diverso 230³ se señala que los concesionarios indígenas podrán hacer uso de la lengua del pueblo originario que corresponda.

¹ Artículo 67. De acuerdo con sus fines, la **concesión única** será: (...) IV. **Para uso social:** Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. **Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas;** así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado. (...) Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto y **tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.**

² Artículo 87. Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso social para prestar el servicio de radiodifusión, deberán presentar los requisitos establecidos en el artículo 85 de esta Ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias. **Las concesiones de uso social incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de la Constitución.** El Instituto establecerá mecanismos de colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas u otras organizaciones para: I. Promover el otorgamiento de concesiones indígenas; II. Facilitar el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas en donde tengan presencia y para que transmitan en sus lenguas originarias, en especial, en aquellos lugares donde no existan concesiones, y III. Promover que las concesiones de uso social indígenas, coadyuven a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

³ Artículo 230. En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios podrán hacer uso de cualquiera de las lenguas nacionales de conformidad con las disposiciones legales aplicables. **Las concesiones de uso social indígena podrán hacer uso de la lengua del pueblo originario que corresponda.**

Por su parte, el artículo 256 establece cuáles serán los derechos de las audiencias, en el entendido de que la fracción II, que sí fue objeto de modificación en el Decreto impugnado, actualmente señala como una de estas prerrogativas el **recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas** y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

De igual forma, en la fracción IV del referido numeral, que también fue objeto de modificación, **se establece la obligación de los concesionarios incluidas las concesiones indígenas** que se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, en la inteligencia que se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia; en su Código de Ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición antes referida.

En la fracción X del citado numeral, se agregó con la reforma impugnada, como obligación que los concesionarios de radiodifusión o de televisión, **incluidas las concesiones indígenas, el contar con un Código de Ética**, que bajo un **principio de autorregulación**, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada **como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias** enumerados en el artículo 256 en comento. Se prevé que los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario y serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones, 15 días después de su emisión por parte del concesionario.

Se destaca que el Código de Ética, **regirá integralmente la actuación del defensor de la audiencia**, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia; el citado Código **será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto** o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.

De manera complementaria el artículo 259, en su texto reformado, prevé que **la actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario** indígena y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética; se añade que cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones; se destaca que el nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.

A su vez, en cuanto a la figura del “defensor de las audiencias” en el artículo 261, se agrega como obligación a los concesionarios indígenas que recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, **el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética**; de igual forma, se agrega que la rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa, la cual se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.

Como se desprende de lo anterior, las disposiciones impugnadas **al modificar el alcance de los derechos de las audiencias y las obligaciones de los concesionarios**, dentro de los cuales se encuentran también comprendidas las “concesiones indígenas”, entre otras, los principios, requisitos, mecanismos, plazos y acciones que debe proponer cada concesionario en un Código de Ética el cual regirá sin la intervención del Instituto o alguna otra autoridad, en la designación, atribuciones y actuación de manera exclusiva del “defensor de las audiencias”; **sí incide en la materia indígena** y por ende **existía la obligación de llevar a cabo consultas previas en esta materia**.

Fortalece lo anterior, el hecho de que en los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, respecto de los cuales se promovieron dos controversias constitucionales (34/2017 y 35/2017), que a la postre se sobreyó en ellas con motivo de la entrada en vigor del Decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, en el capítulo IV, relativo a los Códigos de Ética, en el artículo 46, fracción XII⁴, se

⁴ Capítulo IV (...) **Códigos de Ética** (...) Sección I (...) Contenido de los Códigos de Ética (...) Artículo 46.- En el marco de la libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y a fin de evitar cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos, los Concesionarios de Radiodifusión, Programadores a través de multiprogramación y Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos deberán establecer en sus Códigos de Ética el pleno reconocimiento de los derechos de las Audiencias y sus mecanismos de protección, establecidos por la Constitución, la Ley, y los Lineamientos. Asimismo, deberán contener, de forma mínima, lo siguiente: (...) XII. **Para el caso de concesiones de uso social indígena para prestar el Servicio de Radiodifusión deberán establecerse los elementos y/o directrices con las que se apegará en su funcionamiento a los fines de promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos**

establecía como obligación mínima en materia de los derechos de las audiencias para los concesionarios indígenas, establecer los elementos y/o directrices con las que se apegará en su funcionamiento a los fines de promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y también, su funcionamiento bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos de la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

Ahora bien, una vez determinado que las disposiciones impugnadas sí afectan a los concesionarios indígenas en cuanto a los derechos de las audiencias y al defensor que al efecto es designado y regulado a través del Código de Ética que al efecto expida, debe destacarse que el “derecho a la consulta previa” es un derecho de participación que asiste a los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses; de esta manera, se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a éstos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁵

En esa tesitura, el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la que determinó por unanimidad de votos, la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, al no haber llevado a cabo el órgano legislativo local consultas previas en materia indígena. En dicho precedente se determinó que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del texto del artículo **2 constitucional** a partir de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación; específicamente, en el párrafo primero del apartado B, se impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Asimismo, se sostuvo que los artículos 6 y 7 del **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**⁶, se establecen el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten⁷, destacando que la consulta directa es el medio idóneo de garantía y protección del derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas en asuntos públicos, de manera tal que los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

promoviendo sus tradiciones, normas internas y también, su funcionamiento bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos de la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

⁵ Voto concurrente que formuló el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en torno a las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).

⁷ Artículo 6 (...) 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...) c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

Artículo 7 (...) 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (...) 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. (...) 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. (...) 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Debe precisarse que si bien la decisión constitucional de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto es que, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, **también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido tenga relación con los intereses o los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.**

Bajo esa tesis, es posible concluir que tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, son uniformes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que **la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.**

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que el derecho a **la consulta previa para las comunidades indígenas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, encuentra su fundamento directamente en lo previsto en el artículo 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, que prevé:**

“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

(...)

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.”

En esa tesis, como el Decreto impugnado afecta los derechos e intereses de las comunidades indígenas, partiendo de la base de que los “concesionarios indígenas”, vieron modificadas ciertas obligaciones en cuanto al alcance y contenido de los derechos de las audiencias, aunado a la expedición de un Código de Ética en el que designaran a su defensor de las audiencias así como las políticas, principios, mecanismos y plazos a los que se ajustará su actuación desde una perspectiva de autorregulación; el hecho de que en el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del Decreto impugnado, **no se les haya reconocido el derecho a ser consultados de manera previa a su aprobación, viola lo dispuesto en el artículo 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, así como los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.**⁸

⁸ De igual forma, se vulnera lo dispuesto en los artículos 1, párrafo quinto, 6, apartado B, fracciones I y III y 72, párrafo primero, de la Constitución Federal.

1.2 Derecho a la consulta previa tratándose de personas con discapacidad. En relación con los derechos de las audiencias para las personas con discapacidad, debe destacarse que los “Lineamientos Generales sobre las Defensas de las Audiencias”, expedidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones y que quedaron sin efectos al entrar en vigor el Decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, **preveían un conjunto de derechos y medidas adicionales** a los establecidos en el Capítulo IV, denominado “de los Derechos de las Audiencias”, Sección II, relativo a los “Derechos de las Audiencias con Discapacidad”, en los artículos 257 y 258⁹ de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En efecto, en los citados Lineamientos, particularmente en sus artículos 9, 10 y 11, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, señaló que “adicionalmente a los demás derechos, las Audiencias con Discapacidad del Servicio de Radiodifusión tendrán los siguientes derechos”, en el entendido de que varias de estas disposiciones también impactaban en la figura del “defensor de las audiencias” con la que debe contar todo concesionario; los numerales de mérito, en su texto previo a la emisión del Decreto impugnado, señalaban:

“Sección III

Grupos específicos

Artículo 9. Adicionalmente a los demás derechos, las Audiencias con Discapacidad del Servicio de Radiodifusión tendrán los siguientes derechos:

I. Contar en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional con servicios de Subtitulaje Oculto o doblaje al español y Lengua de Señas Mexicana para Accesibilidad a personas con debilidad auditiva y visual;

II. Que en los contenidos se promueva el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto;

III. Contar con mecanismos que les den Accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los Defensores;

IV. Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación en formatos accesibles para personas con discapacidad, y

V. Contar con Lengua de Señas Mexicana o Subtitulaje Oculto en idioma nacional, en la programación que transmitan de las 06:00 a las 24:00 horas, excluyendo la publicidad, en las señales de los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación de uso comercial que transmitan televisión radiodifundida y que cubran más del cincuenta por ciento del territorio nacional. Los entes públicos federales que sean concesionarios de uso público de televisión radiodifundida estarán sujetos a la misma obligación.

Artículo 10. Los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación deberán contar con mecanismos que brinden Accesibilidad a las Audiencias con Discapacidad para expresar sus observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos a los Defensores.

Excepcionalmente podrán manifestar al Instituto que se trata de una obligación que constituye una carga desproporcionada o indebida, siempre que se justifique y acredite objetivamente la imposibilidad de cumplirla.

Artículo 11. Los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación pondrán a disposición de las Audiencias con Discapacidad las guías electrónicas de programación en formatos accesibles a través de sus portales de Internet.

Para tales efectos, las páginas o portales de Internet deberán contar con los elementos de Accesibilidad establecidos en los estándares internacionales más actualizados de la World Wide Web Consortium (W3C), específicamente las Pautas de Accesibilidad de Contenido de

⁹ Artículo 257. El Ejecutivo Federal y el Instituto, en sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán condiciones para que las audiencias con discapacidad, tengan acceso a los servicios de radiodifusión, en igualdad de condiciones con las demás audiencias.

Artículo 258. Además de los derechos previstos en esta Ley y con el objeto de que exista una igualdad real de oportunidades, las audiencias con discapacidad gozarán de los siguientes derechos: (...) I. Contar con servicios de subtitulaje, doblaje al español y lengua de señas mexicana para accesibilidad a personas con debilidad auditiva. Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional; (...) II. A que se promueva el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto; (...) III. A contar con mecanismos que les den accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los defensores de las audiencias, siempre y cuando no represente una carga desproporcionada o indebida al concesionario, y (...) IV. Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los concesionarios en formatos accesibles para personas con discapacidad.

Internet WCAG (Web Content Accessibility Guidelines), a efecto de cumplir con el Nivel de Conformidad AA. Las WCAG, y sus actualizaciones, se difundirán a través del sitio de Internet del Instituto.

En caso de que dichas Pautas presenten modificaciones y/o actualizaciones, éstas deberán implementarse en un plazo no mayor a 3 (tres) meses, contados a partir de su emisión por parte de la W3C.

Los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación podrán optar por brindar acceso a la guía de programación a través de un número telefónico.”

Lo anterior revela que el Instituto como órgano constitucional autónomo, especialista en la materia de radiodifusión y en uso de su proyección normativa, **amplió el catálogo de derechos de las audiencias con discapacidad¹⁰ y estableció una serie de obligaciones a los concesionarios para fomentar una política de inclusión y de igualdad de condiciones en la prestación del servicio público fundamental de radiodifusión.**

No obstante, en el artículo Segundo transitorio¹¹ del Decreto de reformas impugnado, se dispuso que se abrogaban todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opusieran al citado Decreto, por lo que los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias” perdieron vigencia y con ellos las disposiciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones había previsto de manera complementaria como derechos de las “audiencias con discapacidad”.

Una vez determinado que las disposiciones del Decreto impugnado trascendieron a los derechos de las audiencias con discapacidad, a continuación debe precisarse que la **obligación de realizar consultas tratándose de aquellos procedimientos legislativos en los que se vean afectados los derechos e intereses de las personas con discapacidad**, deriva de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo quinto¹² y 6, apartado B, fracciones I y III, de la Constitución Federal, en relación con el diverso numeral 4.3 de la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”¹³, los preceptos constitucionales y convencionales de mérito prevén:

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(...)

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

¹⁰ El Instituto incluso previó lo que debería entenderse por discapacidad para efectos de los derechos de las audiencias, al respecto señalaba en su artículo 2, fracción XVI, “Discapacidad. Deficiencia congénita o adquirida de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que en la interacción de la persona con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con las demás.”

¹¹ Segundo. Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto.

¹² Al respecto resulta ilustrativa la tesis jurisprudencial número 1a. 66/2015, que lleva por rubro: “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.”

¹³ La “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo”, fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis; aunado a lo anterior dicho instrumento fue aprobado por la Cámara de Senadores el veintisiete de septiembre de dos mil siete y publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes dos de mayo de dos mil ocho.

(...)

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que **el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información**, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

Artículo 4

Obligaciones generales

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

Debe destacarse que en la **"Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad**, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención" del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Organización de las Naciones Unidas, de fecha nueve de noviembre de dos mil dieciocho, se precisó el alcance del numeral 4.3 del citado instrumento internacional en los siguientes términos.

"Introducción

4. Muchas veces no se consulta a las personas con discapacidad en la adopción de decisiones sobre cuestiones que guardan relación con su vida o repercuten en esta, y las decisiones se siguen adoptando en su nombre. En las últimas décadas, se ha reconocido la importancia de consultar a las personas con discapacidad gracias a la aparición de movimientos de personas con discapacidad que exigen que se reconozcan sus derechos humanos y su papel en la determinación de esos derechos. El lema "nada sobre nosotros sin nosotros" se hace eco de la filosofía y la historia del movimiento de defensa de los derechos de las personas con discapacidad, basado en el principio de participación genuina.

(...)

C. Alcance del artículo 4, párrafo 3

15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, **los Estados partes deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.** Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.

16. Todas las personas con discapacidad, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, pueden participar eficaz y plenamente, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

17. La obligación jurídica de los Estados partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la

investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano . Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

18. **La expresión ‘cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad’, que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad.** La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. **Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas .**

19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados partes que no sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, **corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.**

20. **Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.**

2. “Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente”

21. La “celebración de consultas estrechas y la colaboración activa” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. **Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.**

23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. **Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.**

(...)

76. El artículo 4, párrafo 3, reviste particular importancia en relación con la toma de conciencia (art. 8). El Comité recuerda sus recomendaciones a los Estados partes para que realicen, con la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, **programas sistemáticos de toma de conciencia que comprendan campañas en los medios de comunicación a través de las emisoras de radio y los programas de televisión pública, abarcando toda la diversidad de personas con discapacidad como titulares de derechos**. Las campañas de toma de conciencia y los programas de formación destinados a todos los funcionarios públicos deben ser conformes con los principios de la Convención y basarse en el modelo de derechos humanos de la discapacidad a fin de erradicar los estereotipos de género y discapacidad arraigados en la sociedad.

Atento a lo anterior, en la secuela del procedimiento legislativo impugnado y de manera previa a su conclusión, estimo que se debieron **celebrar consultas previas**¹⁴ para que las **personas con discapacidad estuvieran en posibilidad de colaborar activamente en la definición de los derechos que les asisten como audiencias** de los servicios públicos de radiodifusión.

2. Impacto en el apartado atinente a los efectos.

Considerando que en el proyecto que presenté originalmente se estimaban fundados los conceptos de invalidez en los que se hacía referencia a la “ausencia de consultas previas en materia indígena y personas con discapacidad”, en el apartado de efectos me permití someter a consideración del Tribunal Pleno lo siguiente: “Derivado de las irregularidades e inconsistencias en el proceso legislativo, que culminó con la reforma correspondiente al treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, así como la importancia que significa la protección de los derechos de las audiencias de manera conjunta con las libertades de expresión y editorial que asisten a los concesionarios, este Alto Tribunal, considerando la necesidad de que se generen las consultas correspondientes, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracciones IV, V y VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, determina otorgarle un plazo de seis meses al Congreso de la Unión con la finalidad de que en uso de sus atribuciones respectivas, emita las reformas conducentes, máxime que es indispensable que el órgano legislativo federal modifique la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la finalidad de armonizar los derechos de las audiencias con las libertades que asisten a los medios de comunicación en la materia. La presente declaración de invalidez surtirá sus efectos seis meses a partir de su notificación a las Cámaras del Congreso de la Unión.”

A manera de corolario, debe destacarse que lo determinado por el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, el pasado veintinueve de agosto de dos mil veintidós, en cuanto a estimar fundado y suficiente el concepto de invalidez relativo a las irregularidades que se suscitaron durante el procedimiento legislativo, concretamente en cuanto a la imposibilidad de que la totalidad de los integrantes del Pleno del Senado conocieran de manera cierta y con la antelación mínima de veinticuatro horas el Dictamen que sería discutido y aprobado, generó que las anteriores consideraciones quedaran excluidas del engrose, no obstante, estimo que es de importancia capital destacarlas, ya que desde mi particular punto de vista, generaban una propuesta más robusta y articulada, para que este Tribunal Constitucional, considerando la relevancia del tema de los derechos de las audiencias, podría haber señalado con mayor detalle las obligaciones y el plazo con el que contaba el Congreso para llevar a cabo dichas reformas, generando un consenso a través de las consultas respectivas pero además sumando a los medios de comunicación para que desde la sede legislativa, participaran en cuanto las libertades de expresión y editorial que ciertamente les asisten también. En otras palabras, se consideraba que era una oportunidad de especial entidad para armonizar los derechos de las audiencias, realizar las consultas obligadas e integrar a los medios de comunicación al debate legislativo.

Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en relación con la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción 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 el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹⁴ En la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado de la República, se señaló: “La presente minuta, presenta aspectos preocupantes que de aprobarse, **harían nugatoria las facultades constitucionales de Ifetel para suspender precautoriamente las transmisiones que vulneren los derechos de las audiencias, particularmente las relativas a las personas con discapacidad y niñas, niños y adolescentes.**” (Foja 143 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir el informe correspondiente).

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN 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 EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

En sesión celebrada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, que promovieron diversos Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

Durante la discusión, manifesté mi desacuerdo con las consideraciones del estudio de fondo; por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario.

En primer lugar, la sentencia explica que la obligación de que en cada uno de los Reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Unión se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones durante el procedimiento legislativo –en términos del artículo 72 constitucional¹– atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías, mediante requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso parlamentario que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad de autorregulación y que, por consiguiente, deben ser respetadas.

Posteriormente, analiza el procedimiento legislativo desarrollado en la Cámara de Senadores que derivó en la expedición del Decreto que se combate y declara fundados los conceptos de invalidez en los que se hicieron valer diversas violaciones a las normas procedimentales que establece el Reglamento del Senado de la República, concluyendo que las irregularidades que tienen un efecto invalidante son las siguientes:

1. No se emitió el dictamen por parte de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la minuta con proyecto de decreto remitida por la Cámara de Diputados y turnada desde el cinco de junio de dos mil diecisiete.
2. En la convocatoria a la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, no se dio tiempo suficiente para el estudio y análisis del dictamen respectivo, en el entendido de que éste debe distribuirse a todos los integrantes, al menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse; máxime que varios senadores no recibieron en su oficina el dictamen impreso y los que fueron notificados a través de correo electrónico tampoco pudieron recibir la documentación, porque el archivo era demasiado pesado.
3. Al tratarse de trabajos legislativos en la modalidad de dictamen conjunto de Comisiones Unidas, debió existir acuerdo expreso de las tres Juntas Directivas para convocar a una reunión extraordinaria conjunta y no que tres secretarios de una de ellas convocaran a la totalidad de los integrantes de las Comisiones; máxime que el Presidente de la Junta Directiva convocante se opuso, porque estimó que era indispensable hacer diversos ajustes al dictamen correspondiente. En virtud de que el Presidente de la Comisión convocante se negó a llamar a sesión extraordinaria, debió haber sido citada, al menos, por la tercera parte de la totalidad de los integrantes de dicha Comisión.
4. Tratándose de trabajos legislativos realizados de forma conjunta, la Junta Directiva de la Comisión coordinadora, en consulta previa con las otras dictaminadoras, debió acordar la organización y el método de trabajo para el estudio del asunto y la elaboración del proyecto de dictamen correspondiente: la opinión que emitan las dictaminadoras, con la aprobación de la mayoría de sus integrantes, en todos los casos, debe remitirse a la coordinadora antes de que elabore el proyecto de dictamen, el cual debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta con los puntos de vista aportados; el proyecto de dictamen elaborado por la coordinadora debe someterse a consideración de las dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas; una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTÍCULO 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: (...).

5. El dictamen no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la que fue sometido a debate y votación, por lo que no podía ser analizado; máxime que no se contemplaba en el orden del día correspondiente, sino que fue incluido ya avanzada la sesión y sin que se hubieren publicado los votos particulares con la anticipación requerida de doce horas.
6. El dictamen con proyecto de ley no se votó después de dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas: el Presidente de la Mesa Directiva no estaba en posibilidad de dispensar la primera lectura, como lo solicitaron dos senadores mediante escrito presentado unos momentos antes de su análisis y discusión en el Pleno, ya que, al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria, al menos, veinticuatro horas antes de su discusión, no podía considerarse como primera lectura del dictamen correspondiente.

b) Razones del voto concurrente.

Aunque coincido con la invalidez del Decreto impugnado por violaciones graves en el procedimiento legislativo, no comparto las consideraciones que sustentan esta determinación –como lo anuncié previamente–, de acuerdo con lo siguiente:

Tratándose de violaciones al procedimiento legislativo, he compartido el parámetro de regularidad constitucional fijado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación², conforme al cual no todas las violaciones procedimentales deben conducir a la invalidez de un decreto legislativo, pues, para garantizar los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, se debe analizar el procedimiento en su integridad y verificar que haya respetado 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 deliberaciones y votaciones.

Al aplicar este parámetro, he sido consistentemente deferente con la autonomía parlamentaria. En particular, he sostenido que la sola rapidez con que se aprueban las leyes en determinados casos no puede ser motivo para invalidar el procedimiento y que las razones para determinar la dispensa de trámites no debe ser objeto de control³.

Sin embargo, **también he considerado que existen casos en que las violaciones son de tal entidad o los procedimientos en su conjunto tan desaseados que deben conducir a la invalidez del producto legislativo, por impactar en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada⁴.**

Desde mi punto de vista, esto es, precisamente, lo que acontece en el presente asunto, puesto que, del análisis del procedimiento legislativo desarrollado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, advierto la existencia de violaciones graves que trastocan los atributos democráticos finales de la decisión, dado que no se respetó el derecho a la participación, en condiciones de libertad e igualdad, de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, al haberse violentado los cauces, tanto en las comisiones como en el pleno, que permiten a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

En efecto:

1. Las Comisiones Unidas encargadas del dictamen no acordaron la organización y el método de trabajo para el estudio del asunto y la elaboración del proyecto, ni el plazo para que las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos (dictaminadoras) enviaran su opinión a la Comisión de Comunicaciones y Transportes (coordinadora) antes de que formulara el dictamen, el cual debía incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta con los puntos de vista aportados⁵.

² En las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y retomado en los asuntos en que se analizan vicios al procedimiento legislativo.

³ Controversia constitucional 30/2008 (versión estenográfica de la sesión de Pleno de cuatro de octubre de dos mil diez): “Yo he sostenido, en otras ocasiones, desde mi llegada a este Tribunal Pleno, que las causas por las cuales se puede anular un proceso legislativo o un procedimiento legislativo, mejor dicho, tienen que ser suficientemente graves, y me parecía que ha habido algunos precedentes de la Corte en los que se anulan por cuestiones, por ejemplo de la rapidez con la que se discutió o no una determinada iniciativa, que en mi opinión no deberían de ser suficientes para anular o invalidar una reforma legal. (...) No soy de la idea -como hay algunos precedentes, incluso el más reciente sobre el tema- de que estos argumentos y fundamentos que motiven la dispensa a trámite, sean materia de un control jurisdiccional, creo que esto entra en la autonomía del órgano legislativo (...)”.

Acción de inconstitucionalidad 19/2010 (versión estenográfica de la sesión de Pleno de veinticinco de octubre de dos mil diez): “Normalmente, he manifestado en reiteradas las ocasiones en que hemos planteado estos asuntos de violaciones al procedimiento legislativo, que para mí la anulación por inconstitucionalidad del procedimiento solamente se puede dar por violaciones graves, de extraordinaria relevancia, dejando un grado de deferencia al legislador en sentido fuerte. A mí me parece, por ejemplo, que en principio el tiempo que se dedica a discutir una ley, no me parece que sea justiciable el si por esto hay una vulneración a la democracia, etcétera, yo creo que aquí la autorregulación de los Poderes legislativos es importante, y tampoco creo que en principio sea competencia de esta Suprema Corte analizar si está suficientemente justificado o no, o si incluso, si estuvo justificada la notoria urgencia, (...)”.

⁴ Véanse las controversias constitucionales 30/2008, 31/2008 y 32/2008 y las acciones de inconstitucionalidad 19/2010, 36/2013 y su acumulada 37/2013 y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.

⁵ **Reglamento del Senado de la República.**

ARTÍCULO 183.

1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes. (...)

El proyecto de dictamen que elaboró la Comisión coordinadora tampoco fue sometido a consideración de las dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, para que, una vez que se pusieran de acuerdo los responsables de su formulación, se distribuyera a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que iba a discutirse y votarse⁶, lo que implica que el dictamen no fue fruto de la colaboración entre todas las comisiones involucradas.

2. El dictamen aprobado mayoritariamente en Comisiones Unidas no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, al menos, veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la que fue puesto a debate y votación; las juntas directivas de las comisiones unidas no solicitaron la dispensa de su publicación; ni se cumplió con la regla de darle dos lecturas en sesiones consecutivas del Pleno⁷. Ni siquiera dispensando los trámites podía obviarse esta exigencia.

A mi juicio, la violación de estas reglas mínimas impidió que las legisladoras y los legisladores tuvieran conocimiento del contenido y alcance del dictamen y, por lo tanto, que pudieran deliberar en igualdad de circunstancias, lo que **genera la invalidez del procedimiento legislativo que derivó en la expedición del Decreto combatido**.

En tal sentido, **me separo del resto de las consideraciones que expone el fallo para sostener la invalidez de dicho procedimiento**, particularmente, del “**parámetro de regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y especial relevancia del Reglamento del Senado**”, así como de los demás argumentos, ya que considero que **no existen todas las violaciones que éste apunta⁸, o bien, no todas resultan invalidantes⁹**.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción 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 el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

ARTÍCULO 185.

1. La comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión. En todo caso, la opinión se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

2. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.

3. La opinión es analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio.

4. Para su publicación conjunta, las comisiones anexan al dictamen copia de la opinión recibida.

⁶ Reglamento del Senado de la República.

ARTÍCULO 186.

1. El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.

2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.

⁷ Reglamento del Senado de la República.

ARTÍCULO 95.

(...)

2. El Pleno puede, por urgente resolución, dispensar la publicación en la Gaceta o, en su caso, la lectura de dictámenes o proyectos, a propuesta justificada del Presidente de la Mesa.

ARTÍCULO 193.

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata. (...)

ARTÍCULO 195.

1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura.

(...)

⁸ Tal es el caso de la convocatoria a la reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas por parte de tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes (coordinadora) que, a mi juicio, cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 130, numeral 1, fracción III (cuando así resulta necesario), 132, numeral 1, fracción III (cuando el Presidente se niega a hacerlo) y 139, numeral 3 (con la anticipación que se requiera, a través de comunicación directa a los integrantes de las comisiones y, de ser posible, publicarse en la Gaceta), del Reglamento del Senado de la República.

⁹ Como el hecho de que no se hubiese emitido el dictamen en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, ni se hubiese solicitado prórroga para tal efecto, en términos del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República.