

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

ACTOR: COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **ocho de junio de dos mil veintitrés**.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 94/2021**, promovida por la **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)** en contra del **Poder Ejecutivo Federal** y las Cámaras de **Diputados** y de **Senadores** del Congreso de la Unión.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.** Por escrito presentado el catorce de julio de dos mil veintiuno, **Alejandra Palacios Prieto**, en su carácter de Comisionada Presidenta de la **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)**, promovió controversia constitucional en contra de las siguientes normas generales y autoridades:

PODER DEMANDADO	NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA
Congreso de la Unión:	“Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2021 ¹ .
Ejecutivo Federal:	La “promulgación” del referido Decreto.

¹ Tres de junio de dos mil veintiuno.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

2. **1.2. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADOS.** La accionante estima que la norma general impugnada vulnera los siguientes preceptos constitucionales:

INSTRUMENTO NORMATIVO	ARTÍCULOS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	• 14, 16, 28, 39, 40, 41, 49, 72-I y 133.

3. En el cuerpo de la demanda, la accionante, de manera destacada, estima que el Decreto impugnado afecta su esfera competencial toda vez que la **“Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”**:

- **Violenta el artículo 133 constitucional, por apartarse del artículo 28 de la propia Constitución, asignando a la COFECE funciones ajenas a las asignadas constitucionalmente; amén de que contiene normas que se apartan de los principios de competencia económica y libre concurrencia previstos en dicho precepto.**

4. **1.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** La **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)** planteó en su demanda, sustancialmente, los siguientes hechos y argumentos:

1.3.1. HECHOS
CREACIÓN DE LA COFECE

El once de junio de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma Constitucional mediante el cual se creó la COFECE como un órgano constitucional autónomo, en el que se estableció su objeto, el cual consiste en:

1. Garantizar la libre competencia y concurrencia.
2. Prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución y las leyes.

El tres de junio de dos mil veintiuno, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley impugnada, la cual impone a la COFECE responsabilidades contrarias al artículo 28 de la CPEUM, lo que **diluye su objeto constitucional** y obligaría a la COFECE a perseguir y sancionar ciertas conductas **sin que exista justificación desde la óptica de la competencia**, con resultados contraproducentes en el funcionamiento eficiente de los mercados.

1.3.2. PROCEDENCIA

MARCO CONSTITUCIONAL

Es procedente la controversia constitucional en términos del **artículo 105, fracción I, inciso I**), en relación con el **artículo 28**, de la Constitución Federal, toda vez que en la Ley impugnada se establecen presupuestos que afectan negativamente la esfera competencial de la Comisión y se violenta el principio de supremacía constitucional, en perjuicio del mandato que tiene dicho órgano autónomo de promover y proteger la libre concurrencia y competencia económica; y, en todo caso, de prevenir, investigar y combatir prácticas lesivas al funcionamiento eficiente de los mercados.

Lo anterior, debido a que la Ley impugnada tiene por objeto:

- I.- Promover la transparencia en el mercado de la publicidad; y,
- II.- Prevenir y combatir contratos mercantiles de compra y venta de publicidad que supuestamente constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes; y, en última instancia, de los consumidores.

Sin embargo, en ninguno de esos casos se aprecia una relación con el objeto constitucional de la COFECE en términos del artículo 28 de la Constitución Federal.

Respecto al objeto establecido en el numeral **(I)**, se considera que las medidas establecidas en la Ley relacionadas con la asimetría de la información y la transparencia en el mercado de la publicidad se refieren más a aspectos de las relaciones entre particulares que no tienen una conexión clara con la libre concurrencia y competencia en los mercados; y,

Respecto al objeto señalado en el numeral **(II)**, se advierte que las conductas descritas en la Ley impugnada no generan por sí solas una ventaja indebida a favor de persona alguna, lo que lleva a concluir que con la Ley no se garantiza la competencia económica ni la libre concurrencia; y, en algunos casos, las inhibe.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

La Ley es contraria al artículo 28 constitucional, en tanto otorga a la COFECE competencias y responsabilidades contrarias a su mandato constitucional; e, incluso, le obligaría a perseguir y sancionar ciertas conductas sin que exista justificación para hacerlo desde la óptica de la competencia.

La Comisión, en su calidad de organismo autónomo fue creado para proteger la libre competencia y competencia en los mercados y dicha finalidad requiere ser atendida de manera eficaz, por lo que los recursos materiales y humanos otorgados a este organismo deben estar encaminados a la consecución de dicho fin constitucional.

Existe un principio de afectación en sentido amplio, en razón de que, con la Ley impugnada se entorpece, dificulta e incluso desvían recursos para la actuación eficaz de este organismo autónomo.

Resulta procedente la presente controversia constitucional, debido a que se erige ante una violación a las garantías institucionales de la Comisión, particularmente a su autonomía presupuestal y funcional.

Es necesario acudir al criterio de corrección funcional como principio de interpretación constitucional, pues debe determinarse el límite de la libertad configurativa del legislador para no modificar ni alterar, a través de una ley ordinaria, el ámbito que ha sido encomendado a la COFECE desde el numeral 28 de la Constitución.

1.3.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMER CONCEPTO. LA LEY DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD VIOLENTA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR SER CONTRARIA AL OBJETO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

En términos del artículo 28 constitucional la COFECE debe ejercer su objeto y desplegar todos sus poderes constitucionales y legales, en todos los mercados de la economía nacional, salvo por lo que toca a la radiodifusión y las telecomunicaciones. Esta esfera competencial incluye al mercado de publicidad en general.

De esta forma, la COFECE debe garantizar la libre competencia y concurrencia en ese mercado; así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente del mismo.

La Ley impugnada, como cualquier otra ley, debe ser compatible y permisible con el artículo 28 de la Constitución; y, respetar la esfera competencial conferida a la COFECE en su carácter de autoridad de competencia económica del Estado mexicano.

A pesar de que la Ley de Contratación de Publicidad, en su artículo 1º declara que la misma se emite en atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 constitucional, la realidad es que su contenido se aparta de manera ostensible del mismo, desconociendo la voluntad del Constituyente Permanente.

- La litis de la presente controversia constitucional radica, en primer lugar, en establecer si la Ley de Publicidad es congruente o no con el artículo 28 de la Constitución, en materia de competencia económica.
- Conforme a su **artículo 1º**, el primero de los objetivos de la ley impugnada es ***“promover la transparencia en el mercado de la publicidad”***.
- Tal como se advierte del Dictamen emitido por la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Origen, la medida legislativa tiene como fin combatir la asimetría entre las agencias y los anunciantes, ya que ello conlleva la existencia de ganancias extraordinarias e injustificadas a favor de dichas Agencias. Sin embargo, de la lectura de la Iniciativa, del Dictamen de las Comisiones de Radio y Televisión; y, del Dictamen de las Comisiones de Gobernación y Economía, no se advierte cuáles son los motivos que sustentan la existencia de información asimétrica en el mercado de publicidad que tenga incidencia o esté relacionado en materia de contratación de publicidad, ni la falta de condiciones para el desarrollo de un mercado competitivo o incluso la existencia de ganancias extraordinarias en razón de la falla en el mercado que pretenden resaltar.

La medida establecida por el legislador no guarda una relación medio-fin con el artículo 28 de la constitución, razón por la cual se sustenta la afectación a la esfera competencial y autonomía de la COFECE.

Así, el objetivo que se analiza establecido en la Ley impugnada se regula en los artículos que a continuación se analizan:

Artículo	Consideración
<p>“Artículo 5. El contrato de mandato celebrado entre la Agencia y el Anunciante debe establecer las condiciones de remuneración de la Agencia. La Agencia sólo puede recibir, como remuneración por los servicios prestados al Anunciante, la contraprestación establecida en el contrato de mandato [...].”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El precepto únicamente señala la obligación de establecer las condiciones en contratos de mandato celebrados entre la Agencia y el Anunciante. La falta de determinación de las remuneraciones no implica la realización de una conducta anticompetitiva. • Es de resaltar que los contratos son regulados por la legislación civil federal y las entidades federativas en las que se establecen los elementos para su validez.
<p>“Artículo 6. El Medio deberá enviar la factura por concepto de la venta de los</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se aprecia que la falta de entrega de una factura o de los elementos

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Artículo	Consideración
<p>Espacios Publicitarios directamente al Anunciante, aun cuando la Agencia realice el pago en su nombre, conforme a la normatividad en materia fiscal aplicable. Además de la factura, el Medio deberá entregar directamente al Anunciante la información siguiente:</p> <p>I. Las fechas y los lugares de difusión;</p> <p>II. Los Espacios Publicitarios difundidos y los formatos utilizados, y</p> <p>III. Los precios unitarios de los Espacios Publicitarios, incluyendo, en su caso, los montos de cualquier descuento otorgado por el Medio.</p> <p>Cuando proceda, la Agencia deberá oportunamente conciliar la información anterior con el Medio antes de que el Medio envíe al Anunciante la factura y la información correspondiente.”</p>	<p>descritos en el artículo, contravenga el artículo 28 de la CPEUM. El dispositivo regula meramente la relación comercial entre el Medio y el Anunciante, sin que se aprecie una justificación en materia de competencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ese tenor, cualquier sanción que llegase a imponerse, no obedecería a una conducta que afecte el funcionamiento eficiente de los mercados.
<p>“Artículo 7. La Agencia que adquiera Publicidad Digital Programática por cuenta y orden de un Anunciante deberá comunicar a la mayor brevedad posible al Medio vendedor de los Espacios Publicitarios la identidad de dicho Anunciante y entregarle, durante el mes siguiente a la difusión de los Espacios Publicitarios considerados, la información siguiente:</p> <p>I. Los resultados de los servicios prestados en términos de los indicadores cuantitativos de desempeño acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, tales como número de impresiones, visibilidad y duración de las mismas, parámetros de alcance y frecuencia, número de interacciones, clicks y acciones;</p> <p>II. Los resultados de los servicios prestados en términos de los criterios acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, en materias tales como objetivos generales, segmentación de la audiencia, métodos de optimización, eficacia de los medios utilizados, relación costo/beneficio;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de entrega de la información descrita en este numeral no acredita una conducta contraria al artículo 28 de la Constitución. • En todo caso la conducta constituiría un <u>incumplimiento de carácter contractual por parte del Medio</u>, y por ende de interés privado, no así una conducta anticompetitiva que sí es de interés social.

Artículo	Consideración
<p>III. Los instrumentos tecnológicos propios y los servicios de terceros utilizados en la prestación de los servicios, precisando su identidad y experiencia; el Anunciante podrá tener acceso a los instrumentos de evaluación a disposición de la Agencia, y</p> <p>IV. Los medios utilizados para evitar la difusión de los Espacios Publicitarios en plataformas o entornos señalados por el Anunciante como perjudiciales a su imagen.”</p>	
<p>“Artículo 10. Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones:</p> <p>II. Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a:</p> <p>b) La Agencia que recomiende a un Anunciante, o contrate por cuenta y orden de éste, un Medio con el que tiene relaciones financieras, si deliberadamente comunica al Anunciante información falsa o distorsionada sobre las características del Medio referido o de los Medios que le pueden ser sustitutos;”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La entrega de <u>información falsa</u> tiene una consecuencia contractual, dependiendo del tipo de información de que se trate; sin embargo, no constituye una conducta que por sí sola pueda tener una afectación en la competencia económica y libre concurrencia que se protege a través del artículo 28 de la Constitución Federal.

De lo anterior, se desprende que la ley impugnada sólo regula circunstancias que conciernen a las relaciones comerciales entre las partes, que **no corresponde a la COFECE vigilar**.

Además, no se advierte que, a través de los preceptos impugnados se pretenda contrarrestar la asimetría que existe en la información, dado que dicha asimetría incidiría en el mercado ex ante, para corregir los desequilibrios; mientras que la Ley establece mecanismos ex post -como es la facturación-, lo que no constituye una medida adecuada para el cumplimiento del fin, y la información asimétrica en este mercado, de existir, es previa a la contratación del mismo, por lo que los anunciantes se enfrentarían a las mismas circunstancias al momento de contratar a una agencia, pues no conocerían sus relaciones comerciales ni el margen de ganancias que cobrarán por sus servicios como la contratación de un medio.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

De esta forma, se acredita que tanto el objeto y los artículos que en atención a éste se configuran en la Ley de Publicidad, son contrarios a las directrices del artículo 28 de la Constitución Federal; de ahí que las autoridades demandadas no se encontraban habilitadas para realizar esa configuración normativa con base en el mencionado precepto constitucional.

Lo anterior repercute en las competencias de la COFECE, ya que la aparta de su finalidad constitucionalmente otorgada y le impone la obligación de perseguir conductas que no reúnen el carácter de anticompetitivas.

1.3.4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

SEGUNDO CONCEPTO. LA LEY DE PUBLICIDAD RESULTA CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y LIBRE CONCURRENCIA, GARANTIZADOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 1º de la ley impugnada establece como segundo objetivo: **“prevenir y combatir prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los Anunciantes y, en última instancia, de los consumidores”**.

No obstante, a efecto de determinar si una práctica comercial en particular es contraria a los principios contenidos en el artículo 28 de la Constitución, por generar ventajas indebidas o por cualquier otra causa, no basta declararlo, sino que debe atenderse a la naturaleza y posibles efectos de la práctica en cuestión.

En **primer término**, del análisis realizado a la Ley de Publicidad, puede advertirse que las autoridades demandadas regulan conductas de agentes económicos que se encuentran en distintos eslabones de la cadena de producción, lo que acontece a propósito de ciertas PMR (Prácticas Monopólicas Relativas) tipificadas en la LFCE (Ley Federal de Competencia Económica). Sin embargo, contrario a lo que marca la LFCE, la Ley de Publicidad sanciona dichas conductas por sí mismas, es decir, bajo la regla "per se". Esto quiere decir que estas conductas se sancionan por su mera realización, sin que importe la consecuencia o efectos en los mercados, lo que - en este contexto- no tiene justificación bajo una óptica de la competencia.

En **segundo término**, y a efecto acreditar las razones por las que se considera que las conductas descritas en la Ley de Publicidad no son concordes a lo establecido por el artículo 28 de la CPEUM y, que incluso pueden resultar contrarias a la competencia económica y libre concurrencia, es importante señalar que la regla "per se" contenida en la LFCE, acudió a la doctrina y práctica internacional en materia de competencia económica, en el sentido que las conductas que se castigan bajo dicha regla son, por sí mismas, intrínsecamente lesivas al necesariamente generar una lesión al proceso de competencia y, en última instancia, al bienestar del consumidor.

Un dato distintivo que debe resaltarse es que las conductas reguladas bajo la regla "per se", en la LFCE, son aquellas que tienen como presupuesto ser realizadas por agentes económicos competidores entre sí. De este modo, el Poder Reformador determinó establecer una regla de trato distinta a las prácticas realizadas entre competidores, a las efectuadas entre agentes económicos ubicados en distintos eslabones de la cadena de producción.

Ello, considerando que las prácticas monopólicas denominadas absolutas siempre tienen un impacto directo y negativo sobre el consumidor y la economía en general. Supuesto contrario a las denominadas PMR, en las que pueden tenerse a la vez tanto efectos procompetitivos, como anticompetitivos, razón por la que, aunado a la acreditación de la conducta, es necesario analizar criterios adicionales para evaluar su posible ilegalidad.

En este orden de ideas, tratándose de una PMR, conforme a los artículos 54 y 55 de la LFCE es necesario acreditar que el agente económico en cuestión: **(a)** cometió una conducta tipificada como posible PMR, **(b)** tiene poder sustancial en el mercado relevante, y **(c)** tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en algún mercado relacionado, desplazar indebidamente a otros agentes económicos, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos.

En todo caso, el agente económico presuntamente responsable puede demostrar que la práctica genera ganancias en eficiencia que inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia, superando sus posibles efectos anticompetitivos, resultando en una mejora del bienestar del consumidor, en cuyo caso la conducta no sería ilegal. Todo esto, con el objetivo de determinar, caso por caso, si la práctica en cuestión es verdaderamente anticompetitiva [por afectar las condiciones de competencia en los mercados] y por ende sancionable, lo que es necesario realizar tratándose de acuerdos entre sujetos que no compiten entre sí.

Por esta razón es que las autoridades demandadas, al emitir la Ley de Publicidad, debían en todo caso considerar el hecho de que las prácticas realizadas entre agentes económicos que no compiten entre sí deben analizarse caso por caso y con base en los elementos arriba descritos, a efecto de considerar si éstas tienen impacto anticompetitivo. De otra forma, se corre el riesgo de sancionar conductas que no necesariamente generan una lesión al funcionamiento eficiente de los mercados, lo que resulta incompatible con el artículo 28 de la CPEUM.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Además, las conductas que se castigan conforme a la regla “per se” contenidas en la Ley Federal de Competencia Económica, son -por sí mismas- **intrínsecamente lesivas al generar una afectación al proceso de competencia y al bienestar del consumidor**. Lo que resulta acorde, contrario sensu, a lo establecido en la jurisprudencia: “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

A continuación, se analizan los artículos de la Ley de Publicidad que sancionan de manera absoluta una serie de conductas que no tienen un vínculo lógico-material con la competencia económica y libre concurrencia. Inclusive, como se señala a continuación, en algunos casos se prohíben conductas que podrían incidir en el funcionamiento eficiente de los mercados en cuestión.

Artículo	Consideración
<p>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés general y de aplicación en todo el territorio nacional. En atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores [...]”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las acciones propuestas en la presente ley no van dirigidas a los objetivos planteados por la misma pues, el artículo 28 <u>prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas cuando tengan por objeto obtener el alza de los precios, evitar la libre concurrencia o la competencia</u> entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. • El <u>combate a las prácticas comerciales</u> que constituyen una ventaja a favor de personas determinadas <u>no se traduce de manera inmediata en una conducta que deba ser sancionada bajo la óptica de competencia</u>, pues la ventaja en cuestión tiene que ser otorgada exclusivamente a otro agente económico y ser condicionada o no ofrecida a los demás agentes económicos del mercado. • No puede haber prejuzgamiento de contratos entre privados, pues se requiere en primera instancia que los Agentes Económicos que concertaron dichas conductas tengan un poder sustancial en el mercado relevante.

Artículo	Consideración
	<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene que establecer que dichas ventajas tienen un objeto o efecto anticompetitivo y que los efectos negativos de la conducta son mayores a los efectos positivos.
<p>“Artículo 4. Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los términos de la legislación impedirían la creación de un mercado secundario de intermediación y reventa de espacios publicitarios, lo que <u>podría impedir mejores condiciones para los participantes en el mercado.</u> • La reventa de bienes o servicios en sí misma no puede constituir una conducta anticompetitiva, dado que, <u>deben confluir diversos elementos para que ello acontezca</u>, por lo que la sanción por incumplimiento no resultaría acorde al objetivo planteado en el artículo 1 de la Ley de Contratación de Publicidad y el artículo 28 de constitucional. • Incluso, en la Ley Federal de Competencia Económica se establece que la reventa de bienes o servicios <u>únicamente será clasificada como una práctica anticompetitiva cuando se acrediten los términos establecidos en el artículo 56 de la referida ley.</u> Elementos que deben ser analizados y valorados para determinar su incidencia en la competencia económica y la libre concurrencia, máxime que este tipo de prácticas pueden tener ganancias en eficiencia. • Así, el artículo en cuestión no permite analizar las particularidades de cada caso, lo cual podría incluso resultar perjudicial al proceso de competencia y libre concurrencia y por ende para el consumidor.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

Artículo	Consideración
<p>“Artículo 5 [...] Cualquier descuento otorgado por el Medio a la Agencia debe ser transferido integralmente al Anunciante. El Anunciante tiene derecho a controlar la ejecución de la campaña de publicidad.</p> <p>Ni la Agencia ni terceros utilizados por la Agencia para la prestación de servicios al Anunciante pueden recibir remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de un Medio.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El no transferir descuentos no constituye una práctica anticompetitiva por sí misma. De hecho, la ley podría desincentivar a las Agencias para realizar sus mejores esfuerzos de contratar espacios publicitarios al mejor precio posible. • En ese sentido, la sanción establecida en la Ley de Publicidad para castigar esta conducta, al no constituir una práctica que otorgue una ventaja indebida a los Anunciantes, no encuentra relación con el objetivo establecido en el artículo 1 de la Ley de Publicidad, así como en el diverso 28 de la CPEUM.
<p>“Artículo 5 [...] Una Agencia que presta servicios a los Anunciantes no puede simultáneamente prestar servicios a los Medios. En todo caso, los servicios prestados a los Medios deben realizarse por una persona que pertenece al mismo grupo económico que la Agencia, pero distinta a esta última.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La obligación establecida en el precepto <u>restringe la participación de las Agencias en el mercado de servicios a Medios, en situaciones donde no necesariamente debería existir un impedimento</u>, afectando con ello las condiciones de competencia en ese mercado. Asimismo, podría limitar la competencia al desincentivar a aquellas Agencias que ofrezcan un servicio integral a los Anunciantes al coordinarlos de mejor manera con los Medios. • Adicionalmente, este ordenamiento tendría como efecto inmediato, la duplicación de costos y probablemente de precios, pues las Agencias tendrían que establecer dos empresas separadas para manejar por un lado su relación con Anunciantes y por otra su relación con los Medios. Estos costos, de ser significativos, podrían impedir que Agencias más pequeñas ofrecieran servicios a medios y podrían constituir una barrera.
<p>“Artículo 7. La Agencia que adquiera Publicidad Digital Programática por cuenta y orden de un Anunciante deberá comunicar a la mayor brevedad posible al Medio vendedor de los Espacios Publicitarios la identidad de dicho Anunciante y entregarle, durante el mes siguiente a la difusión de los Espacios Publicitarios considerados, la información siguiente:</p> <p>I. Los resultados de los servicios prestados en términos de los</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La obligación establecida obliga a las Agencias a entregar información estratégica de la operación de su negocio. Esto eventualmente, podría debilitar su posición estratégica y afectar su posición y existencia. Lo anterior sin una justificación o necesidad superior de -orden público.

Artículo	Consideración
<p>indicadores cuantitativos de desempeño acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, tales como número de impresiones, visibilidad y duración de las mismas, parámetros de alcance y frecuencia, número de interacciones, clicks y acciones;</p> <p>II. Los resultados de los servicios prestados en términos de los criterios acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, en materias tales como objetivos generales, segmentación de la audiencia, métodos de optimización, eficacia de los medios utilizados, relación costo/beneficio;</p> <p>III. Los instrumentos tecnológicos propios y los servicios de terceros utilizados en la prestación de los servicios, precisando su identidad y experiencia; el Anunciante podrá tener acceso a los instrumentos de evaluación a disposición de la Agencia, y</p> <p>IV. Los medios utilizados para evitar la difusión de los Espacios Publicitarios en plataformas o entornos señalados por el Anunciante como perjudiciales a su imagen.</p> <p>Artículo 8. La Agencia debe informar por escrito al Anunciante de las relaciones financieras que la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, tiene con el o los Medios que pretende contratar.”</p>	

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Artículo	Consideración
<p>“Artículo 10. Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones: II. Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a: c) La Agencia que, actuando por cuenta y orden de un Anunciante, reciba remuneración, comisión o beneficio en especie alguno de cualquier persona distinta de dicho Anunciante; [...]”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ley estaría sancionando conductas que no necesariamente generan una ventaja indebida en favor de ciertos agentes económicos, ni que lesionan el proceso de libre competencia y concurrencia. Lo que no encuentra relación con el objeto establecido en el artículo 1º de la Ley de Publicidad, así como el diverso 28 de la Constitución.
<p>“Artículo 10. Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones: II. Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a: d) El Medio que entregue remuneración, comisión o beneficio en especie alguno a una Agencia que actúa por cuenta y orden de un Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante, [...]”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En términos económicos, para acreditar que la conducta descrita en la fracción II de ese numeral, pudiera llegar a constituir una práctica indebida que otorgue ventajas exclusivas a favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio de los Anunciantes, debería también analizarse si el Medio o la Agencia tienen poder sustancial en sus respectivos mercados, para determinar si la conducta descrita tiene una afectación a la libre competencia económica; sin embargo, este análisis no está previsto en la Ley de Publicidad, sino que se sanciona “per se”. Contrario a lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, en donde existe un procedimiento para determinar si dichas conductas afectan la competencia.
<p>“Artículo 11. Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos previstos en la Ley Federal de Competencia Económica tienen el objeto de combatir las conductas que configuren, entre otras, como prácticas monopólicas, por lo que no son óptimos para la tramitación, análisis y resolución de fines ajenos al proceso de competencia y libre concurrencia.

De acuerdo con el análisis anterior, puede apreciarse que no existen elementos de análisis económico ni jurídico que puedan sostener que las conductas descritas resultan por sí mismas contrarias a la competencia económica y libre concurrencia.

Lo que resulta concordante con lo señalado en la propia Iniciativa: "(...) estas prácticas **no corresponden formalmente a prácticas anti-competitivas sujetas al derecho de la competencia;** son más bien prácticas fraudulentas, materia del derecho penal (tipificadas como malversación de fondos e incumplimiento de la obligación fiduciaria), pero los castigos correspondientes se aplican más a personas físicas que a personas morales y son tan severos que es poco común que se denuncien entre participantes de la misma industria (como, en general, se ha observado también en los países desarrollados) (...)", por lo que **se evidencia que los mecanismos que atiendan la problemática advertida por las autoridades demandadas no puede sostenerse bajo el esquema de una práctica relacionada con la competencia económica y libre concurrencia**, dado que para considerar que los supuestos descritos en la Ley de Publicidad inciden en la competencia deben considerarse diversos elementos como los establecidos en los artículos 54 y 56 de la LFCE.

Incluso, la propia Iniciativa al analizar el medio publicitario en el derecho internacional, concluyó que:

-En **Francia**, la Ley sobre Transparencia, Lucha contra la Corrupción y Modernización de la Vida Económica, establece como medidas la implementación de códigos de conducta, análisis de riesgo en materia de corrupción, sistema de auditoría de "compliance", entre otros.

-En **Gran Bretaña**, el órgano regulador de los servicios de comunicaciones concluyó que la falta de transparencia y la existencia de prácticas potencialmente irregulares en el mercado de publicidad **no se tipificaban como conductas anticompetitivas** que ameritaran sanciones en términos de la ley de competencia.

-En **Estados Unidos**, la Asociación Nacional de Anunciantes presentó en 2016, los resultados de una investigación a las conductas de los Anunciantes en el que se concluyó la existencia de una falta de transparencia generalizada y remuneraciones sospechosas; no obstante, dichas prácticas no se tipificaron como violatorias de las leyes de competencia, sino como materia de denuncias penales por fraude y chantaje.

En síntesis, incluso la práctica internacional ha concluido que las conductas perpetradas por los anunciantes, si bien deben ser controladas, ya sea a través de su propia autorregulación o en el orden penal, lo cierto es que se ha reconocido que **las conductas por sí solas no pueden considerarse como anticompetitivas** y por ende no son por sí contrarias a los principios de competencia económica y libre concurrencia.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

Del análisis realizado puede apreciarse que las autoridades demandadas, al emitir la Ley de Publicidad, **sancionan conductas que por sí mismas, de acuerdo con un análisis económico, no tienen una incidencia negativa en la competencia económica y libre concurrencia**, e incluso en algunos casos al sancionarlas inhiben la competencia en lugar de generarla, por ejemplo al impedir la creación de un mercado secundario o al reducir los incentivos que podrían tener las agencias a negociar con los medios toda vez que todo descuento que obtengan tendrá que ser trasladado en su integridad al anunciante, con lo que se acredita la transgresión que se hace valer en el presente concepto de invalidez.

De ahí que con la Ley de Publicidad emitida y promulgada por las autoridades demandadas no se obtiene el fin constitucional buscado, es decir, garantizar la competencia económica y libre concurrencia; y, en cambio, **sí genera que la COFECE se aparte de la consecución de su objeto**, lo que además de perturbar su esfera competencial y autonomía, incide de manera negativa en la competencia económica y libre concurrencia.

Lo que se reitera considerando que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Publicidad, esta Comisión será la autoridad responsable de sustanciar los procedimientos derivados de las denuncias que se presenten debido al incumplimiento a los artículos antes analizados.

1.3.5. CONSIDERACIONES FINALES

OBSERVACIONES FORMULADAS AL SENADO DE LA REPÚBLICA

Los conceptos de invalidez que arriba se presentan, en su momento, la COFECE los hizo del conocimiento del Senado de la República mediante nota de “26 de abril de 2021”²:

- A. En su **artículo 10, fracción I**, la Iniciativa incluye multas hasta por el equivalente de 2% de los ingresos de las agencias de publicidad que: a) no celebren contratos para adquirir espacios publicitarios por cuenta y orden de un anunciante; b) no entreguen directamente al anunciante la factura por concepto de venta de los espacios publicitarios en los medios; y c) en el caso de Publicidad Digital Programática, no entreguen al anunciante información sobre los resultados y los medios utilizados para la prestación de los servicios de publicidad.
- B. La **fracción II** de este mismo artículo establece una multa por 4 % de los ingresos de las agencias que: a) adquieran espacios publicitarios para reventa; b) recomienden a una empresa, o contraten por cuenta y orden de ésta, un medio con el que tienen relaciones financieras; c) reciban remuneración de cualquier persona distinta de una anunciante; y d) que presten directamente servicios a un medio sin respetar los términos del contrato con el anunciante.

² Veintiséis de abril de dos mil veintiuno.

- C.** De acuerdo con esta fracción también serán sancionados los medios que entreguen remuneración a una agencia de publicidad por prestar servicios a un anunciante.
- D.** En su **artículo 11**, la Iniciativa propone que la Comisión sustancie y procese, conforme a la LFCE, las denuncias derivadas de la Iniciativa.
- E.** Al respecto, es importante aclarar que conforme los artículos 54, 55 y 56 de la LFCE, para que alguna de las conductas listadas en el artículo 10, fracciones I y II de la Iniciativa, pudiera ser **investigada, y en su caso sancionada por la COFECE**, tendría que demostrarse que: (1) constituye una de las 13 conductas catalogadas como anticompetitivas en el artículo 56 de la LFCE, por ejemplo, una venta atada (fracción III del artículo 56 de la LFCE) o una negativa de trato (fracción V del artículo 56 de la LFCE); (2) que quien o quienes la realizan (en este caso las agencias) cuentan con poder sustancial en el mercado relevante (entre otras, con altas participaciones de mercado); (3) que la conducta tenga por objeto o efecto desplazar indebidamente a otros participantes del mercado, impedir que otros participantes accedan al mismo u otorgar ventajas exclusivas a un tercero; y (4) que no genere ganancias en eficiencia que superen sus efectos anticompetitivos. Más aún, conforme al artículo 127 de la LFCE estas conductas se sancionan hasta con el 8% de los ingresos anuales del agente económico, no con el 2% o 4% como propone la Iniciativa.
- F.** En este sentido, las conductas consideradas en la Iniciativa no son por regla general anticompetitivas; y, conforme a la LFCE, **no son sancionables por el simple hecho de que sucedan.**
- G.** Las denuncias que se recibieran por las conductas consideradas en la Iniciativa, en caso de que fuere posible investigarlas, **podrían derivar en sanciones diferentes a las contempladas por la LFCE.**
- H.** Asimismo, no se omite señalar que, si se cumplieran los supuestos señalados en el punto D previo, **ciertas de las conductas consideradas en la Iniciativa podrían ser investigadas en términos de la LFCE, sin necesidad de expedir una nueva ley.**

No obstante lo hecho valer por esta Comisión en la nota antes referida, la Ley de Publicidad, señala en su artículo 11:

“Artículo 11. Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica.”

El mencionado precepto normativo determina que las denuncias relacionadas con las conductas sancionadas en la Ley de Publicidad deberán sustanciarse y procesarse por esta Comisión.

En este sentido, **dicha determinación incide en la autonomía de la COFECE al obligarla a:**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

- **Desempeñar funciones** claramente incompatibles con el artículo 28 constitucional.
- **Destinar presupuesto**, así como recursos humanos y materiales, para la consecución de los fines determinados en la Ley de Publicidad, mismos que no guardan relación alguna con la libre concurrencia y competencia.
- **Utilizar el presupuesto autorizado para el año 2021**, el cual fue propuesto y autorizado a la luz de los objetivos y procedimientos establecido en la LFCE, no así de la Ley de Publicidad.
- **Emitir actos administrativos, individuales y generales, para interpretar e implementar la Ley de Publicidad.** Señalando además que esta ley no establece supuestos procesales mínimos para atender, procesar y resolver las denuncias correspondientes, lo que genera **altos espacios de incertidumbre.**

Ahora bien, también es importante hacer referencia al **PROCESO LEGISLATIVO**, el cual advierte una falta de análisis de los motivos y fundamentos que llevaron a emitir la Ley de Publicidad considerando que éste se realizó en un periodo corto de tiempo, como se aprecia del Capítulo de Hechos, además de que **en ambas Cámaras diversos legisladores solicitaron mociones de suspensión** a efecto de analizar a mayor detalle la Ley de Publicidad, entre otras razones para analizar la nota que elaboró la COFECE y que aquí se menciona, las **cuales no fueron acordadas de conformidad**, lo que advierte un desaseo legislativo, sobre todo si se tiene presente lo que ahora se indica:

1. **No fueron respetados los plazos** establecidos en la normatividad; por ejemplo, el establecido en el artículo 71, numeral 2 del Reglamento del Senado para que los legisladores tuvieran conocimiento de la Ley de Publicidad y su respectivo dictamen.
2. En sesión del 22 de abril de 2021 **se rectificó el turno** para la dictaminación a las Comisiones de Radio y Televisión, en contravención a lo establecido en el artículo 181 punto 5 del Reglamento del Senado.
3. Se celebraron **reuniones de trabajo de las Comisiones durante una sesión plenaria** en contravención al artículo 138, numeral 3 del Reglamento del Senado.
4. De acuerdo con fuentes periodísticas se aprobó el dictamen de las comisiones **sin el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria** en condiciones de libertad e igualdad. Entre ellas el integrante del Senado Dante Delgado Rannauro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.
5. Se presentó una **moción suspensiva** por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en razón de las violaciones existentes al artículo 117 del Reglamento del Senado.

Es de resaltar que la comisión dictaminadora contaba con un **plazo de hasta 30 días hábiles para elaborar su dictamen**, de acuerdo con el artículo 212 numeral 1 del Reglamento del Senado.

Sin embargo, en el presente caso **no se otorgó la posibilidad de que se revisara el dictamen** correspondiente en los plazos establecidos; por lo que los legisladores no tenían conocimiento suficiente del contenido de la iniciativa, ni del dictamen de las comisiones, conforme a lo antes señalado.

En ese tenor, la **reunión extraordinaria** en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin cumplir con los plazos antes señalados y establecidos en la normatividad aplicable.

Con lo que ni los legisladores de las Cámaras ni los integrantes de las Comisiones conocieron los dictámenes con el tiempo suficiente para analizarlos y discutirlos al interior de cada comisión; y, posteriormente aprobarlos.

Asimismo, el artículo 193 del Reglamento del Senado establece que el dictamen que se presente al Pleno a discusión **debe de publicarse cuando menos 24 horas** antes en la Gaceta Parlamentaria; no obstante, de acuerdo con lo plasmado en el apartado de Hechos no se cumplió.

En ese sentido, el mismo numeral en su párrafo 3º señala que **el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre en la Gaceta**.

Sin embargo, en el presente caso, se presentó el asunto para su integración a la orden día del Pleno; y, fue admitido a discusión, aun cuando diversos legisladores pidieron moción suspensiva. Todo lo cual alcanza a su promulgación, dado que **el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto**, considerando los vicios que se han destacado.

5. **1.4. ADMISIÓN Y TRÁMITE.** Por acuerdo fechado el catorce de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar expediente con el número **94/2021** y señaló al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** como instructor en el presente medio de control de constitucionalidad, al existir conexidad con la diversa **controversia constitucional 93/2021**, en la cual se impugna el mismo Decreto con motivo de su publicación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

6. Mediante acuerdo de quince de julio siguiente, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo **admitió** a trámite la presente controversia constitucional, con reserva de los motivos de improcedencia que pudieren advertirse al momento de dictar la sentencia.
7. En el mismo proveído, se tuvo como órganos demandados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal; por lo que se ordenó su emplazamiento. Por último, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestare lo que a su representación corresponda.
8. **1.5. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.** Por escrito presentado el diez de septiembre de dos mil veintiuno, el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su carácter de **Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados**, dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, relativa a que **la accionante carece de interés legítimo** para promover la presente controversia; toda vez que no se desprende un señalamiento concreto de la afectación a su esfera competencial o atribuciones constitucionales derivadas del ordenamiento legal; o bien, el principio de afectación en relación con la ley que pretende impugnar.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

- Son infundados los conceptos de invalidez, ya que derivan de una **incorrecta interpretación del artículo 28 constitucional.**
- **La COFECE es la autoridad especializada para velar por la libre concurrencia y competencia económica.** El artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica dispone que su objeto es promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, castigar y eliminar los monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

- **La Ley impugnada es acorde con el artículo 28 de la Constitución Federal**, al establecer en su artículo 11 que las denuncias se sustanciarán y procesarán por la COFECE, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, al tratarse de prácticas indebidas en materia de contratación de publicidad.

- **La motivación que condujo al legislador para expedir la legislación impugnada se encuentra en el Dictamen** de las Comisiones Unidas de Gobernación y Población y de Economía, Comercio y Competitividad de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En el referido documento, la Comisión Dictaminadora consideró necesario prevenir y evitar las prácticas indebidas que afecten su correcto funcionamiento en materia de publicidad.

9. **1.6. CONTESTACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL.** Mediante escrito presentado el diez de septiembre de dos mil veintiuno³, María Estela Ríos González, en su carácter de **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal**, rindió contestación a la demanda, argumentando, en esencia, lo siguiente:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

AUSENCIA DE INTERÉS LEGÍTIMO

Señala como causal de improcedencia la consistente en **la falta de interés legítimo** del actor para promover la presente controversia constitucional, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción IX, y 10 fracción 1, de la Ley Reglamentaria, así como el numeral 105, fracción 1, inciso 1) de la Constitución General, ya que **la parte actora no acredita una invasión a su esfera competencial**: no existe una afectación a sus facultades en materia de competencia económica, al no ser anuladas o modificadas.

AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR

Se actualiza la causal de improcedencia por la falta de una causa de pedir a que se refiere el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria, pues de la lectura de la demanda, **no se advierte que el actor formule argumentos lógico-jurídicos, de los que se desprenda una posible afectación**.

³ Registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día trece de septiembre siguiente.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Primero. Los conceptos de invalidez son **infundados**, ya que la Ley impugnada guarda un fin constitucionalmente válido y relevante relacionado directamente con el artículo 28 de la Constitución General, pues el legislador debe emitir las leyes respectivas para castigar severamente dichas conductas.

Del texto de la Ley impugnada, no se desprende que tenga como finalidad afectar o invadir las facultades de la Comisión actora como órgano constitucionalmente autónomo y máxima autoridad regulatoria en su sector; sino que, tiene como finalidad brindar mayor certeza en las relaciones comerciales de los agentes del mercado de la publicidad y proteger a los consumidores.

En la exposición de motivos se advirtió que, en la actualidad, la publicidad constituye una actividad de extraordinaria relevancia que, además de ser un vehículo de comunicación, es un mecanismo dinamizador de la economía. De ahí la **importancia de regular el entorno que rodea la actividad publicitaria**, dado que tiende a estimular actitudes, modos, conductas y condiciones de consumo en las personas.

Contrario a lo señalado por la Comisión actora, **la Ley no tiene como finalidad regular aspectos que conciernen a las relaciones entre partes privadas**, que no corresponden a la Comisión Federal de Competencia Económica monitorear y tutelar, ya que **sí regula conductas que tienen una conexión lógica-material con el artículo 28 de la Constitución General**.

En el proceso legislativo que dio origen a la Ley impugnada, se destacó que **existe una problemática en el mercado de la publicidad, ya que algunas agencias son remuneradas de manera doble**, es decir, cobran por los servicios prestados a los anunciantes y reciben también remuneraciones por parte de los medios de comunicación, lo que llevó al convencimiento de que **tales conductas pueden generar prácticas indebidas**, al existir para los medios de comunicación un incentivo para remunerar a las agencias para que éstas las favorezcan con sus decisiones de selección, ya sea a través de pagos directos o comisiones por concepto de venta, o por remuneraciones indirectas, como venta de espacios publicitarios a precios inferiores a los del mercado para su posterior reventa con un margen o, incluso, la celebración de contratos de asesoría ficticios o con precios superiores a los del mercado.

La legislación hace evidente la **necesidad de combatir legalmente el poder de información asimétrica de las agencias**, toda vez que sus conductas han generado fuertes distorsiones de mercado.

Destaca la trascendencia de la regulación de la Ley impugnada, toda vez que se encuentra dirigida a un **mercado de gran amplitud e importancia como es el de la publicidad**, donde es preciso contar con normas que

contribuyan a la transparencia de los actos jurídicos que se realizan. Para la emisión de la Ley **no se requiere una motivación reforzada**, al no ser una “categoría sospechosa”.

Resulta infundado el argumento de la Comisión actora en el sentido de que la Ley combatida violenta los artículos 28 y 133 de la Constitución General, ya que, **fue emitida con la finalidad de contar con una norma que contribuya a la transparencia de los actos jurídicos que se realizan en el mercado de publicidad**, así como las atinentes a prevenir y evitar prácticas indebidas que afecten su correcto funcionamiento.

Ello en congruencia con lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución General que prohíbe de manera terminante las prácticas monopólicas en la economía nacional y **mandata que la legislación secundaria sancione con severidad todos aquellos acuerdos o concertaciones que vayan en contra de la libre competencia** o que conlleven una ventaja indebida que beneficie determinadas personas en detrimento de la población o algún sector de ésta.

Es infundado el argumento que la actora refiere de que la Ley impugnada no logra contrarrestar la asimetría en la información; ya que, del procedimiento legislativo, se advierte que, dada la importancia del mercado de la publicidad en México, **es necesario combatir legalmente el poder de información asimétrica de las agencias**, toda vez que sus conductas han generado fuertes distorsiones de mercado y les han reportado ganancias extraordinarias e injustificadas, con altos costos e ineficiencias para los anunciantes, los medios de comunicación; y, finalmente, los consumidores. Uno de los aspectos más importantes para el Legislador ordinario fue **procurar la transparencia en la contratación de publicidad**, finalidad que se aprecia en el texto del artículo 8 de la Ley.

Además, la Comisión pretende que se analicen los artículos 5, 6, 7 y 10 de la ley impugnada para acreditar una deficiencia legislativa para combatir la asimetría de la información; lo cual resulta incorrecto, ya que **la promovente realiza una interpretación sesgada de los citados artículos**, y pierde de vista, que la interpretación jurídica también incluye métodos integradores y contextuales. Para justificar lo anterior cita la tesis de jurisprudencia de rubro: **“INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA. PUEDE PREVALECER INCLUSO SOBRE LO PRECISADO EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS O EN LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS, CUANDO RESULTE COHERENTE CON LA VOLUNTAD OBJETIVA QUE SUBYACE A LA NORMA.”**

El contenido de la Ley reclamada se integra de medidas “*ex ante*” y “*ex post*” con el fin de prevenir y evitar las prácticas indebidas que afecten el buen funcionamiento del mercado. De ahí que la actora parte de una premisa falsa, puesto que **el legislador ordinario estableció prima facie**

las conductas específicas que fueron detectadas como las causantes de ventajas indebidas derivadas de la contratación de servicios publicitarios a fin de contrarrestarlas y sancionarla.

También es infundado el argumento de que las autoridades demandadas debían considerar el hecho de que las prácticas monopólicas se estudian caso por caso. Ello, en virtud de que **la ley no sanciona las prácticas monopólicas, sino conductas específicas que generen ventajas indebidas.**

Segundo. Con la aprobación de la ley impugnada **no se violó el procedimiento legislativo**, ni el principio de deliberación democrática.

En atención a lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas, la fundamentación y motivación de los actos legislativos deben entenderse satisfechos cuando el Congreso está facultado para ello.

Al momento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estudie las violaciones dentro del procedimiento legislativo, éste deberá estudiarse bajo el estándar fijado en la jurisprudencia de rubro:

“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDEZ DE AQUÉL”.

Son infundados los argumentos de la Comisión accionante referentes a la **posibilidad de veto** del titular del Ejecutivo, ya que no se advierte violación al procedimiento legislativo, aunado a que **existe un pronunciamiento de la Primera Sala que califica de improcedente la controversia constitucional en contra del ejercicio del derecho de veto.**

Resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL”.**

10. **1.7. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.** El quince de septiembre de dos mil veintiuno, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, en su carácter de **Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores** del Congreso de la Unión, presentó en este Alto Tribunal contestación a la demanda, manifestando, en esencia, lo siguiente:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

- No se advierte que se hizo valer alguna causal de improcedencia.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Los conceptos de invalidez son, en una parte **infundados**; y, en otra **inoperantes**, pues **la ley combatida no trasgrede** los artículos 14, 16, 28, 39, 40, 41, 49, 72, apartado I y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el hecho quinto señalado en la demanda, refiere que, por un lado, es **parcialmente cierta** la publicación en el Diario Oficial de la Federación del DECRETO por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad; sin embargo, **no es cierto que la referida ley diluya el objeto constitucional de la Comisión promovente**.

La ley guarda una relación medio-fin con el artículo 28, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, al establecer una normatividad para combatir el poder de información asimétrica de las agencias, ya que su actuar ha generado fuertes distorsiones de mercado, lo que impide el impulso de la competencia entre los diferentes agentes económicos que interactúan en los procesos de contratación, que incide directamente en la disminución del precio final que los consumidores en general pagan por los productos y servicios que se difunden por medio de cualquiera de los espacios publicitarios disponibles en el mercado.

La regulación de la Ley impugnada permite hacer frente a la asimetría de la información, ya que establece, cuestiones para que una agencia sólo pueda adquirir espacios publicitarios por cuenta y orden de un anunciante y no por sí misma para su posterior reventa a un anunciante.

En el contrato que se celebre deben establecerse las condiciones de remuneración, entre otras.

Las manifestaciones que formula la Comisión constituyen simples apreciaciones subjetivas, las cuales no son idóneas ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del Decreto combatido.

Respecto de la Ley reclamada al imperar la regla "per se", resulta innecesario instituir en cada caso si se producen efectos

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

anticompetitivos, ya que, se considera que intrínsecamente, son lesivas y deben ser perseguidas "por sí mismas" y no por los efectos que pueden causar, en virtud que **son necesarias para combatir el poder de información asimétrica de algunas agencias que incurren en prácticas indebidas**, al generar distorsiones del mercado.

La ley se encuentra encaminada a establecer mecanismos que garanticen la libre competencia económica y libre concurrencia, cuestión que se adecua a las atribuciones que tiene conferidas la Comisión Federal de Competencia Económica en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, entre ellas, la de garantizar la libre concurrencia y competencia económica; investigar y combatir las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas.

La nota que presentó la Comisión actora no obliga al Senado de la República a tomar en cuenta dichos actos, conforme al artículo 184, numeral 2 del Reglamento del Senado de la República. La Ley impugnada no obliga a la Comisión a desempeñar funciones incompatibles con el artículo 28 de la Constitución Federal, ni conlleva una erogación mayor al presupuesto que le fue autorizado.

El procedimiento legislativo cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

11. **1.8. ACUERDO RECAÍDO A LAS CONTESTACIONES DE DEMANDA.** Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos y surtidos los efectos de los escritos de contestación a la demanda presentados por la **H. Cámara de Diputados** y el **Poder Ejecutivo Federal**.
12. Sin embargo, previa certificación del plazo, se acordó que la contestación formulada por la **H. Cámara de Senadores** del Congreso de la Unión resultaba **extemporánea**.
13. **1.9. ALEGATOS.** Por escrito presentado el doce de noviembre de dos mil veintiuno, la delegada de la **Comisión Federal de Competencia Económica** presentó escrito de alegatos. Igualmente, el dieciséis de noviembre siguiente, tanto el delegado de la Consejería Jurídica del **Ejecutivo Federal**, como el delegado de la **H. Cámara de Diputados**, presentaron sendos escritos de alegatos.

14. **1.10. AUDIENCIA.** El diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, se celebró audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos; y, en la misma fecha, se dictó acuerdo por el que se determinó el **cierre de la instrucción**.

II. COMPETENCIA

15. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General⁴, 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional⁵ y 10, fracción I⁶, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se combate la constitucionalidad de una norma general emitida por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia de la Comisión actora.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. De la lectura de la demanda se tiene que la accionante promovió la presente controversia constitucional en contra del **“Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

⁴ **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.”

⁵ **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

⁶ **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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;”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

17. No obstante, una lectura integral de la demanda permite concluir que la impugnación se formula en dos alcances:

[A]. La **impugnación total del Decreto** en lo que se refiere al procedimiento legislativo que le dio origen y

[B]. La **impugnación específica de distintos preceptos** sobre los que se formularon conceptos de invalidez, a saber, los artículos **1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10⁷ y 11** del referido ordenamiento, cuyo contenido es el siguiente:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés general y de aplicación en todo el territorio nacional. En atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores.”

“**Artículo 4.** Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante.”

“**Artículo 5.** El contrato de mandato celebrado entre la Agencia y el Anunciante debe establecer las condiciones de remuneración de la Agencia. La Agencia sólo puede recibir, como remuneración por los servicios prestados al Anunciante, la contraprestación establecida en el contrato de mandato.

Cualquier descuento otorgado por el Medio a la Agencia debe ser transferido integralmente al Anunciante. El Anunciante tiene derecho a controlar la ejecución de la campaña de publicidad.

Ni la Agencia ni terceros utilizados por la Agencia para la prestación de servicios al Anunciante pueden recibir remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de un Medio.

Una Agencia que presta servicios a los Anunciantes no puede simultáneamente prestar servicios a los Medios. En todo caso, los servicios prestados a los Medios deben realizarse por una persona que pertenece al mismo grupo económico que la Agencia, pero distinta a esta última”.

⁷ Una lectura integral de la demanda permite confirmar que, en la causa de pedir, la Comisión accionante cuestiona la totalidad del **régimen de sanciones**. Al efecto, se estima aplicable el siguiente criterio: Registro digital: 166985. “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.**” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1536. P./J. 98/2009.

“Artículo 6. El Medio deberá enviar la factura por concepto de la venta de los Espacios Publicitarios directamente al Anunciante, aun cuando la Agencia realice el pago en su nombre, conforme a la normatividad en materia fiscal aplicable. Además de la factura, el Medio deberá entregar directamente al Anunciante la información siguiente:

- I. Las fechas y los lugares de difusión;
- II. Los Espacios Publicitarios difundidos y los formatos utilizados, y
- III. Los precios unitarios de los Espacios Publicitarios, incluyendo, en su caso, los montos de cualquier descuento otorgado por el Medio.

Cuando proceda, la Agencia deberá oportunamente conciliar la información anterior con el Medio antes de que el Medio envíe al Anunciante la factura y la información correspondiente.”

“Artículo 7. La Agencia que adquiera Publicidad Digital Programática por cuenta y orden de un Anunciante deberá comunicar a la mayor brevedad posible al Medio vendedor de los Espacios Publicitarios la identidad de dicho Anunciante y entregarle, durante el mes siguiente a la difusión de los Espacios Publicitarios considerados, la información siguiente:

- I. Los resultados de los servicios prestados en términos de los indicadores cuantitativos de desempeño acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, tales como número de impresiones, visibilidad y duración de las mismas, parámetros de alcance y frecuencia, número de interacciones, clicks y acciones;
- II. Los resultados de los servicios prestados en términos de los criterios acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, en materias tales como objetivos generales, segmentación de la audiencia, métodos de optimización, eficacia de los medios utilizados, relación costo/beneficio;
- III. Los instrumentos tecnológicos propios y los servicios de terceros utilizados en la prestación de los servicios, precisando su identidad y experiencia; el Anunciante podrá tener acceso a los instrumentos de evaluación a disposición de la Agencia, y

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

IV. Los medios utilizados para evitar la difusión de los Espacios Publicitarios en plataformas o entornos señalados por el Anunciante como perjudiciales a su imagen.”

“**Artículo 8.** La Agencia debe informar por escrito al Anunciante de las relaciones financieras que la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, tiene con el o los Medios que pretende contratar.”

“**Artículo 10.** Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones:

I. Multa hasta por el equivalente de dos por ciento de sus ingresos a:

a) El Anunciante o la Agencia que no celebre un contrato en los términos del artículo 4 de esta Ley;

b) El Medio que no entregue directamente al Anunciante la factura y la información asociada en los términos del artículo 6 de la presente Ley, y

c) La Agencia que no entregue la información establecida en el artículo 7 de esta Ley.

II. Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a:

a) La Agencia que adquiera Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante;

b) La Agencia que recomiende a un Anunciante, o contrate por cuenta y orden de éste, un Medio con el que tiene relaciones financieras, si deliberadamente comunica al Anunciante información falsa o distorsionada sobre las características del Medio referido o de los Medios que le pueden ser sustitutos;

c) La Agencia que, actuando por cuenta y orden de un Anunciante, reciba remuneración, comisión o beneficio en especie alguno de cualquier persona distinta de dicho Anunciante;

d) El Medio que entregue remuneración, comisión o beneficio en especie alguno a una Agencia que actúa por cuenta y orden de un Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante, y”

“**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica”.

18. Para ello, conviene aclarar que, al final del apartado de efectos de la demanda⁸, la Comisión actora **aclara que no impugna en lo particular los artículos 2, 3, 9, 12 y 13**; no obstante, precisa que debe expulsarse totalmente la ley del sistema jurídico, en tanto que los preceptos relativos al objeto, definiciones y ámbito de aplicación a contratos de las personas públicas ya no trascenderían y a nada práctico conllevaría mantener su vigencia.
19. A partir de lo anterior, **se tiene por impugnado el ordenamiento en su totalidad** por cuanto hace al procedimiento legislativo que motivó su expedición y, **en lo particular**, respecto de los artículos **1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10 y 11**, específicamente cuestionados a partir de cada concepto de invalidez⁹.

IV. OPORTUNIDAD

20. De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de **treinta días** tratándose normas generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación; o bien, a partir de su primer acto de aplicación.
21. En el caso, el Decreto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el **tres de junio de dos mil veintiuno**. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del viernes **cuatro de junio al jueves quince de julio de dos mil veintiuno**; debiéndose descontar los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio; así como tres,

⁸ Apartado "XI", páginas 37 y 38.

⁹ Esto, sin perjuicio de que, en su caso y como lo solicita la actora, se exploraría la viabilidad de extender la invalidez a preceptos no impugnados, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

cuatro, diez y once de julio de dos mil veintiuno, por corresponder a sábados y domingos, conforme a lo dispuesto por los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de la materia y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

22. Por tanto, si la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles **catorce de julio de dos mil veintiuno**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.
23. En lo que se refiere a los escritos de contestación de demanda, ya quedó precisado que, durante la instrucción, **únicamente se estimó extemporáneo el presentado por la Cámara de Senadores**, en tanto que las contestaciones del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados, se formularon en tiempo.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legitimada, ya que la **Comisión Federal de Competencia Económica** cuenta con facultades para promoverla al participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, en términos de lo dispuesto por los artículos 28, párrafo decimocuarto, y 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
25. Además, la demanda fue suscrita por Alejandra Palacios Prieto en su carácter de **Comisionada Presidenta** del órgano constitucional autónomo, lo cual acredita con copia certificada del oficio por el que la Vicepresidenta del Senado de la República le dio a conocer su designación, así como con el acuerdo único por el que se amplió el periodo de su encargo; lo cual se relaciona con el **artículo 20, fracción II,¹⁰ de la Ley Federal de Competencia Económica**, que establece las facultades de dicha funcionaria para promover una controversia constitucional cuando así lo apruebe el Pleno de la Comisión. Este último requisito se tiene por cumplido en atención a que en el expediente obra la copia certificada del **Acuerdo CFCE-167-2021** de trece de julio de dos mil veintiuno, emitido por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, mediante el cual, por

¹⁰ “**Artículo 20.** Corresponde al Comisionado Presidente:

II. [...] El Presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

unanimidad de votos, se autorizó a su Presidenta para presentar la demanda que dio lugar a esta controversia constitucional.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

26. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva en la causa; en principio, porque a ellos se reclama la emisión y promulgación de las normas generales impugnadas, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso I, de la Constitución Federal.
27. En efecto, de acuerdo con los artículos 10, fracción II,¹¹ y 11, párrafo primero¹², de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general impugnada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
28. **6.1. PODER EJECUTIVO FEDERAL.** Ahora bien, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, compareció María Estela Ríos González, en su calidad de **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal**, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento de dos de septiembre de dos mil veintiuno.
29. En términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ y 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁴, así como en el punto único del Acuerdo

¹¹ “**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]”

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]”

¹² “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

¹³ “**Artículo 90.** [...]”

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.”

¹⁴ “**Artículo 4.** La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, el **Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal** tiene la representación jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, por lo que se le reconoce legitimación pasiva en el proceso¹⁵.

30. **6.2. CÁMARA DE DIPUTADOS.** Compareció el diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, con el carácter de **Presidente de la Mesa Directiva** de dicho órgano legislativo, personalidad que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que se le designó para ocupar dicho puesto.
31. En términos del artículo 23, punto 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶, dicho funcionario tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, por lo que se reconoce su legitimación pasiva en el proceso.
32. **6.3. CÁMARA DE SENADORES.** Es innecesario el estudio de la legitimación pasiva en el proceso respecto de la Cámara de Senadores; en tanto que, como ya fue referido en el apartado de oportunidad, su contestación se presentó de manera extemporánea.

¹⁵ **Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001:** “ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

¹⁶ “**Artículo 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: [...]

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

[...]”

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO

33. 7.1. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ALEGADAS POR LAS PARTES.

De los escritos de contestación a la demanda, se advierte que la **Cámara de Diputados** y el **Ejecutivo Federal** hicieron valer diversas causales de improcedencia:

34. **7.1.1. FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO.** En principio, la **Cámara de Diputados** y el **Ejecutivo Federal** consideran que en el caso se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la Comisión actora, bajo los siguientes argumentos:

- La actora impugna la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, **sin que se desprenda el señalamiento concreto de la afectación a su esfera de competencia** o atribuciones constitucionales derivada del ordenamiento legal; o bien, cuando menos un principio de afectación en relación con la ley que pretende impugnar.
- La accionante carece de interés legítimo, pues es **incapaz de evidenciar un principio de agravio directo a su esfera competencial**, ya que si bien, el reclamo redundaba en la aparente transgresión a sus atribuciones, no existe una afectación a sus facultades en materia de competencia económica, al no ser anuladas o modificadas con la expedición de la ley impugnada¹⁷.

35. Dicha causal se estima **INFUNDADA**, toda vez que, en el caso, es evidente que la **Comisión Federal de Competencia Económica**, cuestiona el “**Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad**”, a partir de que la aplicación de dicho ordenamiento está conferida a dicho órgano constitucional autónomo, lo que puede constatarse del artículo 11 de dicha Ley¹⁸, que trasciende a la totalidad del ordenamiento.

¹⁷ Causal que se sustenta en los artículos 19, fracción IX y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria.

¹⁸ “**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la **Comisión Federal de Competencia Económica** de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

36. En efecto, del análisis del Decreto cuestionado, puede confirmarse que **la aplicación y control de cumplimiento de la Ley corresponde en exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica**; y, que, si bien, ésta, como **operador jurídico**, es únicamente referida en el citado **artículo 11**¹⁹, lo cierto es que para que sustancie y procese las respectivas denuncias ahí previstas, debe partir de la observancia de las distintas reglas, condiciones y criterios derivados de los restantes preceptos del ordenamiento en cuestión.
37. De ahí que, si bien en distintos apartados de la demanda la ley se cuestiona al estimarse que ésta se opone sustantivamente a la regulación de competencia económica prevista en el texto constitucional, lo cierto es que todo ello parte del planteamiento de que **se está vinculando a la Comisión actora a ejercer funciones ajenas a las que le atribuye la Constitución Federal**, lo que permite confirmar que lo planteado en la presente controversia **sí actualiza un principio de agravio en sentido amplio**²⁰ vinculado con una supuesta invasión competencial que impacta la **autonomía presupuestal y funcional** del órgano constitucional actor.
38. **7.1.2. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Por otro lado, la Consejera Jurídica del **Ejecutivo Federal** también cuestiona que la demanda es improcedente en atención a que no contiene conceptos de invalidez en los que se argumente una posible invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución Federal, causal que se funda en lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia.
39. Dicha causal, vinculada a la ya analizada en el numeral anterior, también se estima **INFUNDADA**, precisamente porque de la demanda sí es posible corroborar que la Comisión actora **formula como conceptos de invalidez distintos argumentos a partir de los cuales defiende una invasión competencial** provocada con motivo de la emisión y promulgación del decreto impugnado.

¹⁹ “**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica.”

²⁰ Registro digital: 2010668. “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO**”. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.).

40. **7.2. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDAS DE OFICIO.** El Tribunal Pleno no advierte causal de improcedencia alguna que deba examinarse de oficio.

41. **7.3. CONCLUSIÓN.** A partir de lo expuesto en los dos subapartados previos, puede concluirse que, al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alegado por las partes o que este Alto Tribunal advierta oficiosamente, resulta procedente realizar el estudio del fondo de la cuestión planteada.

VIII. PRECISIÓN DE LA LITIS

42. Atendiendo a los argumentos planteados en su demanda por la **Comisión Federal de Competencia Económica**, y para facilitar el examen de regularidad constitucional, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados:

APARTADO	TEMÁTICA
IX.	Análisis del PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO del “Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”.
X.	Estudio de las normas generales impugnadas en cuanto a su AFECTACIÓN A LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES de la Comisión Federal de Competencia Económica , a partir del análisis de los artículos específicamente impugnados ²¹ : <ul style="list-style-type: none"> • 1º: Objeto. • 4º: Prohibición de reventa de publicidad. • 5º: Facturación y entrega de información. • 6º: Contrato de mandato y remuneración. • 7º: Publicidad digital. • 8º: Información de relaciones financieras. • 10: Infracciones y sanciones. • 11: Sustanciación de denuncias.

²¹ Esto, únicamente para el caso de que no se advierta del proceso legislativo una condición con potencial invalidante respecto de la totalidad del Decreto impugnado.

IX. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

43. Este Alto Tribunal ha determinado que, por cuestión de técnica, deben analizarse en primer término las violaciones de carácter formal —debido proceso legislativo— aducidas por los accionantes que conlleven un potencial invalidante; ya que, de resultar fundadas, podrían significar la invalidación total de la norma general impugnada²². Por ello, los conceptos de invalidez se estudiarán en un orden distinto al expuesto por la Comisión actora.
44. **9.1. PLANTEAMIENTOS DE INVALIDEZ.** En el caso particular, la Comisión accionante cuestiona que durante el proceso legislativo que precedió la emisión del Decreto impugnado se cometieron las siguientes violaciones:

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
1	TIEMPO REDUCIDO DEL PROCESO LEGISLATIVO. Impidió un análisis de los motivos y fundamentos sustento del ordenamiento.
2	NOTA DE LA COFECE NO ANALIZADA. No se tomó en cuenta la nota de fecha veintiséis de abril de 2021 enviada por la COFECE al Senado.
3	MOCIONES SUSPENSIVAS NO ACORDADAS FAVORABLEMENTE. Se plantearon durante el proceso legislativo distintas mociones de suspensión ²³ que no fueron acordadas de conformidad, lo que advierte un desaseo legislativo.
4	FALTA DE RESPETO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS. No fueron respetados los plazos establecidos en la normatividad: Por ejemplo, lo exigido en el artículo 71, numeral 2 , del Reglamento del Senado para que los legisladores tuvieran conocimiento de la Ley de Publicidad y su respectivo dictamen.
5	RECTIFICACIÓN DE TURNO FUERA DE NORMA. En sesión del 22 de abril de 2021 se rectificó el turno para la dictaminación a las Comisiones de Radio y Televisión, en contravención a lo establecido en el artículo 181, punto 5 , del Reglamento del Senado.
6	INDEBIDA CELEBRACIÓN DE LAS REUNIONES PLENARIA Y DE COMISIONES DE FORMA SIMULTÁNEA. Se celebraron reuniones de trabajo de las Comisiones durante una sesión plenaria en contravención al artículo 138, numeral 3 , del Reglamento del Senado.

²² Registro digital: 170881. “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.**” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007. [Criterio aplicado por analogía].

²³ Oficios de los Senadores Dante Delgado Rannauro y Noé Castañón Ramírez, así como de las diputadas Martha Tagle Martínez y María de los Ángeles Ayala Díaz.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
7	DELIBERACIÓN SIN CONDICIONES DE LIBERTAD E IGUALDAD. Se aprobó el dictamen de las comisiones sin el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. Entre ellas, respecto del integrante del Senado Dante Delgado Rannauro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.
8	TRANSGRESIÓN AL TURNO. Se presentó una moción suspensiva por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en razón de las violaciones existentes al artículo 117 del Reglamento del Senado con relación al turno originalmente asignado.
9	FALTA DE OPORTUNIDAD PARA LA REVISIÓN DEL DICTAMEN EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS. La comisión dictaminadora contaba con un plazo de hasta 30 días hábiles para elaborar su dictamen, de acuerdo con el artículo 212, numeral 1 , del Reglamento del Senado. Sin embargo, no se otorgó la posibilidad de que se revisara el dictamen correspondiente en los plazos establecidos, por lo que los legisladores no tenían conocimiento suficiente del contenido de la iniciativa, ni del dictamen de las comisiones.
10	CELEBRACIÓN DE REUNIÓN EXTRAORDINARIA FUERA DE PLAZO. La reunión extraordinaria en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin cumplir con los plazos establecidos en la normatividad aplicable. Con lo que ni los legisladores de las Cámaras ni los integrantes de las Comisiones conocieron los dictámenes con el tiempo suficiente para analizarlos y discutirlos al interior de cada comisión, y posteriormente aprobarlos.
11	FALTA DE PUBLICACIÓN OPORTUNA DEL DICTAMEN. El artículo 193 del Reglamento del Senado establece que el dictamen que se presente al Pleno a discusión debe de publicarse con cuando menos 24 (veinticuatro) horas antes en la Gaceta Parlamentaria; no obstante, de acuerdo con lo plasmado en el apartado de Hechos no se cumplió. En ese sentido, el mismo numeral en su párrafo 3º señala que el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre en la Gaceta.
12	FALTA DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL. Todo lo anterior alcanza a la promulgación de la Ley, dado que el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto, considerando los vicios destacados.

45. **9.2. FIJACIÓN DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.**

Como se advierte del numeral anterior, para la Comisión accionante, existieron durante el procedimiento legislativo diversas irregularidades que son suficientes para invalidar el Decreto impugnado. Su análisis exige desarrollar previamente el parámetro de control constitucional aplicable a violaciones de esa índole.

46. **9.2.1. DOCTRINA DE LA CORTE SOBRE EL DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de una ley.

47. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

48. Así, se busca, al final de cuentas, que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura; lo cual se obtiene con el **respeto de las reglas de votación**, la **publicidad** de las mismas y la **participación de todas las fuerzas políticas** al interior del órgano²⁴.

49. **9.2.2. PRECEDENTES QUE IDEARON LA DOCTRINA.** Dicha doctrina data de hace varios años, siendo los primeros precedentes las **Acciones de Inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.**

²⁴ Similares razones se adoptaron en la **Acción de Inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por el Tribunal Pleno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, y VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, y declarar la invalidez, por extensión, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, así como del Decreto por el que se modifica el título del Capítulo Único del Título Séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte.

50. La primera acción referida se resolvió el trece de junio de dos mil cinco²⁵. En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

51. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las **reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo** en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

“De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal²⁶ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

- 1) **El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas** con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que **se respeten los cauces** que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias **expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública**, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.
- 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la **correcta aplicación de las reglas de votación** establecidas.
- 3) **Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.**

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre **debe evaluarse a la**

²⁵ Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

²⁶ “Artículo 14. [...]”

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable**, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. **La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia**, por ejemplo —algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales **la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto**, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos²⁷.

52. Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las **reglas de votación**, a la **publicidad** y a la **participación** de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.
53. Sin embargo, en el respectivo fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la **economía procesal** y la **equidad** en la deliberación parlamentaria²⁸.

²⁷ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”**.

²⁸ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia

54. El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende **no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria** expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que **no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes**. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.
55. Ahora, por su parte, la referida **Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete²⁹. En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.
56. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidante antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.
57. En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la invalidez fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria.
58. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un **carácter de urgencia que jamás fue motivado**; es decir,

liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

²⁹ Acción de Inconstitucionalidad 52/2006, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación de la ley.

59. Y segundo, si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.
60. Así, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada -al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida- y, por ende, de **debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance**. A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un **procedimiento tan acelerado** para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.
61. Además, tal como se destacó en la sentencia:

“[...] la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, **fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria**, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, **sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal** -la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite- que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para **casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia**, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario”³⁰.

³⁰ Página 204 de la respectiva sentencia.

62. En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que **no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo**, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que **no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada**.
63. Sin embargo, analizando el proceso en su integridad, y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, **los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad**; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.
64. **9.2.3. REITERACIÓN DE PRECEDENTES.** La doctrina de que se dio cuenta en el numeral anterior, con sus respectivos matices, se reiteró en siguientes asuntos, como, entre otros, las **Acciones de Inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;³¹ **41/2014**, fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince;³² **36/2013 y su acumulada 37/2013**, resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho;³³ **121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**, falladas el

³¹ En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la **dispensa del trámite de distribución del referido dictamen**, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que **ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite**; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

³² En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma porque previamente a la discusión del dictamen mencionado **no se distribuyó el texto a los Diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria**, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

³³ El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

dieciséis de enero de dos mil veinte;³⁴ **131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017**, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;³⁵ **43/2018**, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte;³⁶ **112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019**, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte;³⁷ y **236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020**, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte³⁸.

establecidas, porque **los Diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria**, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente **no había sido incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas**, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la sesión extraordinaria.

³⁴ En ésta **no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó**, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.

³⁵ Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el Dictamen origen del Decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular para finalmente ser **aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes** de los presentes en la sesión integrantes de la Asamblea General, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias.

³⁶ Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo debido a que **el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión**, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación y **sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día sin la oportunidad debida**, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

³⁷ En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que en algunos precedentes (en específico en las Acciones de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, **los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad** por uno de los Diputados integrantes de la legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de las Diputadas y Diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra, y además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, **su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado** previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

³⁸ El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) **El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación** de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera **libre y en condiciones de igualdad**, ya que **todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen** que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, pues **las votaciones por las que se aprobó el Dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas** a las reglas establecidas

65. La doctrina de mérito también se retomó, cuando menos, en las **Controversias Constitucionales 58/2013**³⁹; **41/2014**⁴⁰; **34/2014**⁴¹; **63/2016**⁴²; **23/2020**⁴³ y **121/2020**⁴⁴.

66. **9.2.4. EVOLUCIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DE LA DOCTRINA.** Por otro lado, como así se refirió en la **Acción de Inconstitucionalidad 95/2021**⁴⁵, es importante tomar en consideración el criterio que últimamente ha

por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del Dictamen, el cual se aprobó por más de las **dos terceras partes de los miembros** del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, **siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios**: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.

³⁹ Sesión de dos de junio de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza: Se consideró que existió una violación en el proceso legislativo, dado que **no se notificó debidamente al municipio de Tijuana respecto de las fechas de sesión** en las que se discutiría la reforma.

⁴⁰ Sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos: Se estimó que las violaciones procedimentales advertidas trascendieron a la validez de la norma, pues **soslayaron los requisitos de publicidad (al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria sino hasta el mismo momento en el que se celebró la sesión respectiva)** de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

⁴¹ Sesión de seis de octubre de dos mil quince de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Se estimó que no se respetó el derecho de participación de las minorías y la aplicación concreta de las reglas de votación. Esto, porque el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y **en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación**, habiendo sido aprobado por mayoría de votos, lo que puso de relieve que previamente a la discusión del dictamen de ley, **no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación**, ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria. Aquí se estimó relevante que **hubo oposición expresa de diversos diputados en contra de tales acciones**, sin que hubieran sido atendidas, pues fueron vencidas por las mayorías. También se destacó que se trataba de una **nueva Ley** con origen en iniciativas presentadas en anteriores legislaturas, por lo que **la aprobación del dictamen y de la propia ley en un mismo día no es acorde con los principios democráticos apuntados**.

⁴² Sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve. Responsable del engrose: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena: Se concluyó que ley impugnada resultaba inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que **el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa** del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos veinticuatro horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.

⁴³ Sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte de la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se consideró que a pesar de existir una violación al procedimiento legislativo en cuanto a que la votación debía ser nominal y no económica, dicha violación formal no trascendió al contenido de la legislación impugnada, del acta de la sesión extraordinaria se advierte claramente que, discutido en lo particular el proyecto original de la Ley de Nogales, fue rechazado por unanimidad, y la nueva propuesta fue aprobada por mayoría de votos.

⁴⁴ Fallada en sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara. Se concluyó que **sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas**, y no se impidió la participación de ninguna de las fuerzas políticas.

⁴⁵ Fallada el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

sostenido este Tribunal Constitucional al resolver las **Acciones de Inconstitucionalidad 212/2020,**⁴⁶ **193/2020,**⁴⁷ **179/2020,**⁴⁸ **214/2020,**⁴⁹ **131/2020** y su **acumulada 186/2020,**⁵⁰ y **285/2020,**⁵¹ en las que se impugnaron diversos decretos que contenían leyes y normas que incidían parcialmente en los derechos de diversos pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. En todos estos precedentes se indicó, en lo que aquí interesa, que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de comunidades, pueblos o personas indígenas, **la falta de consulta previa —incluso vista como un vicio dentro del procedimiento legislativo—**⁵² no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto impugnado, sino solamente de los artículos impugnados que pudieran incidir en esos intereses y/o derechos indígenas.

67. Cabe señalar que, si bien en los precedentes últimamente citados este Tribunal Constitucional se enfrentó con características y especificidades muy diferentes a las del presente asunto, lo que interesa destacar es que **el Pleno de la Suprema Corte ha sido deferente con el legislador democrático** y, en esos casos, al haberse impugnado leyes que no eran específicas para la materia indígena, se decidió no invalidar la totalidad de la ley o decreto impugnado, privilegiando y salvando así la existencia del resto de la normatividad que no tenía relación directa con los derechos de los indígenas, sus pueblos y comunidades.
68. Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una **evolución que se ha flexibilizado** últimamente, de tal manera que, si bien en diversas acciones

⁴⁶ Fallada en sesión celerada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

⁴⁷ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

⁴⁸ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

⁴⁹ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

⁵⁰ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

⁵¹ Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

⁵² En la **Acción de Inconstitucionalidad 285/2020** se indicó que, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, se podía concluir que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se erige como un contenido constitucional que integra un parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo. Lo anterior encuentra justificación en que el derecho a la consulta no solo es un derecho en sí mismo, sino que se instituye también como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

de inconstitucionalidad⁵³ se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que, en los precedentes más recientes,⁵⁴ esos criterios **se han modelado a fin de**

privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

69. **9.2.5. NOTAS IMPORTANTES SOBRE LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS.**

Conforme a la doctrina de esta Suprema Corte, **la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios es justiciable⁵⁵.**

70. Para ello, en distintos precedentes se refirió que la validez de este tipo de dispensas se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativa. Así, se ha señalado que la motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones de las minorías parlamentarias.

71. **Luego, a mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa**

⁵³ Como son las Acciones de Inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

⁵⁴ Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las Acciones de Inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

⁵⁵ Esto se recordó al fallarse la Acción de Inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.

72. En efecto, al resolverse la **Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** en sesión del cuatro de enero de dos mil siete, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa.
73. En dicho precedente, este Tribunal Constitucional fue muy enfático en sostener que **un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.**
74. En el propio asunto citado, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, **el Congreso podía dispensar los trámites** reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y que **no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías**, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia; puesto que, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad.
75. En este último precedente se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que en un determinado caso se actualiza dicha urgencia:
76. **[1]** La existencia de determinados **hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
77. **[2]** La **relación medio-fin**, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues,

de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.

78. **[3]** La condición de urgencia evidencie la **necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación**

a principios o valores democráticos.⁵⁶

79. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. En particular, al resolverse la **Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008**⁵⁷, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria⁵⁸. De este asunto derivó la tesis **“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE”**.⁵⁹

⁵⁶ De la resolución de este asunto se generó la jurisprudencia 33/2007, visible en la página 1524 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)”**.

⁵⁷ Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.

⁵⁸ Similares razones se incluyeron en la Controversia Constitucional 63/2016, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, fallada bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵⁹ Tesis de jurisprudencia 36/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1109 del Tomo XXIX (abril de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Texto:** “El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, **es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente**, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

80. Ahora bien, más adelante, al fallarse la **Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019**⁶⁰, se trazó una importante reserva para distinguir aquellos casos en los que la condición de urgencia que respalde una dispensa de trámites no se acompañe de justificación alguna y aquéllos en los que sí exista un motivo que respalde la urgencia o cuando menos se expongan razones objetivas y razonables que generen o hagan obvia la condición de urgencia.
81. De dicho asunto, se derivó el criterio de que, en lo general, **no corresponde a este Alto Tribunal calificar si los motivos que respaldan una condición de urgencia son correctos o incorrectos**, en tanto que dicha decisión compete, en principio, al propio órgano legislativo.
82. **9.2.6. RELEVANCIA DE LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES.** Al fallarse recientemente la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**⁶¹, este Tribunal destacó la especial relevancia que, conforme a lo dispuesto en el **artículo 72 de la Constitución Federal** tienen en el procedimiento legislativo la Ley del Congreso y sus reglamentos.
83. En efecto, en dicho precepto constitucional, se destaca la necesaria observancia de dichos instrumentos normativos en los siguientes términos:

“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:** [...]”

84. En el referido precedente, se refirió que los numerales **40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72, de la Constitución Federal** norman el modelo de división material de atribuciones y de democracia representativa con una serie de principios materiales.
85. Dichos principios incluyen los siguientes: deliberación democrática, debido proceso legislativo, respeto a los derechos de las minorías parlamentarias para

⁶⁰ En sesión correspondiente al once de mayo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁶¹ Sesión correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

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 Unión⁶².

86. Luego, se indicó que 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.**
87. Esto, ya que, si bien la Constitución Federal busca consolidar un gobierno popular, también procura delimitarlo para evitar los excesos.

⁶² Los preceptos de la Carta Magna que sustentan dichos principios, son los siguientes:

“**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 plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

88. 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.
89. 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.
90. En ese tenor, entre los propósitos del sistema bicameral está el 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**.
91. 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 por 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**.
92. 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.

93. 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.
94. 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.
95. 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.**
96. Debe destacarse que es responsabilidad de esta Suprema Corte interpretar dicho dispositivo constitucional 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 democrático⁶³, **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.**

97. 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.⁶⁴

⁶³ 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).

⁶⁴ **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 dictamen en comento 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,

98. Así, debe decirse que el **“reglamento legislativo”** tiene un especial significado en nuestro orden jurídico actual, además de un reconocimiento expreso, puesto que **deriva directamente del artículo 72 constitucional.**
99. Cabe recordar que en la actualidad sigue vigente el **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**⁶⁵; sin embargo, por disposición expresa del proceso legislativo que se siguió, no regula detalles correspondientes 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.
100. 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.
101. 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

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.”

⁶⁵ Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Última reforma publicada el 24 de diciembre de 2010.

relevante similar a la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos** y la del Reglamento General.

102. 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**.
103. **9.2.7. CONCLUSIÓN DE LA DOCTRINA.** Del estudio de la doctrina desarrollada en los puntos anteriores, es posible concluir que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, en relación con el análisis de **violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos**, ha sido consistente en señalar que **no todas las violaciones –procedimentales– son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas.**⁶⁶
104. Para ello, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de **dos principios** en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de esas irregularidades procedimentales:

⁶⁶ Véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, que dice: “**VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA**”.

[A]. El de **economía procesal**, que atiende a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales **cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada** y, por tanto, **a no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables** en un caso concreto.

[B]. El de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la **necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria** que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.⁶⁷

105. Además, para determinar si una violación al proceso legislativo tiene potencial invalidante, **siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, así como la gravedad de la violación.**
106. Este Alto Tribunal ha señalado que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable**, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. **En este contexto, se insiste, la evaluación del cumplimiento de los estándares antes mencionados debe hacerse atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.**

⁶⁷ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

107. 9.2.8. REGLAS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.⁶⁸

De los artículos 71⁶⁹ y 72⁷⁰ de la Constitución Federal se advierte que, tratándose de la creación de leyes o decretos federales (como el del caso que se analiza en la presente controversia constitucional), los procedimientos legislativos pueden dividirse en las siguientes grandes etapas:

- a) **Iniciativa.** Los procedimientos legislativos relativos a la expedición de leyes o decretos comienzan siempre con una iniciativa;
- b) **Discusión en la Cámara de Origen.** Cuando la naturaleza o materia del proyecto de ley o decreto no sea exclusiva de alguna de las Cámaras (tratándose de leyes federales o generales), se discutirá sucesivamente en ambas, comenzando por la Cámara de Origen (en la que se presentó la iniciativa);
- c) **Aprobación en la Cámara de Origen.** Una vez discutido el proyecto, se someterá a votación, y si se aprueba, pasará para su discusión a la Revisora;

⁶⁸ Consideraciones que se retoman de la Acción de Inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, fallada en sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁶⁹ “**Art. 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III.- A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

IV.- A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

[...].”

⁷⁰ “**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:

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. a G- [No se transcriben por referirse a un supuesto que no aplica en el presenta caso].

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (SIC).- [No se transcribe por referirse a un supuesto que no aplica en el presenta caso].”

- d) **Discusión en la Cámara Revisora.** En la Cámara Revisora se someterá nuevamente a discusión el proyecto o Minuta;
 - e) **Aprobación en la Cámara Revisora.** Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal;
 - f) **Promulgación y publicación.** Si el Ejecutivo Federal no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará inmediatamente.
108. Las reglas específicas que rigen el procedimiento que deben seguir las Cámaras para la discusión y aprobación de leyes y decretos se encuentran en los Reglamentos respectivos de las Cámaras de Senadores y de Diputados y, eventualmente en los “acuerdos parlamentarios”.⁷¹
109. A continuación, se precisarán las reglas que rigen las distintas etapas del procedimiento legislativo para los casos en que la Cámara de Senadores actúa como Cámara de Origen y la de Diputados como Revisora, pues ese es el modelo que se siguió en el presente asunto.

**[A]. REGLAS ESTABLECIDAS EN EL
REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
(CUANDO ACTÚA COMO CÁMARA DE ORIGEN)**

110. El Reglamento del Senado de la República regula, en sus artículos **162 a 223 y 226 a 228** todo lo relativo al procedimiento legislativo que debe seguirse ante esa Cámara para la expedición de leyes y decretos. Al respecto, establece que las iniciativas deben presentarse por conducto de alguno de los sujetos legitimados para ello de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷¹ “**ARTICULO 3o.**

1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra. [...]”

“**ARTICULO 66.**

1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente; [...]”.

“**ARTICULO 103.**

1. El Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

111. **La presentación de la iniciativa indica el principio del procedimiento legislativo.** Lo relativo a las iniciativas se encuentra regulado en los artículos **164 a 173** del Reglamento. Una vez que se han presentado las iniciativas, **deberán ser turnadas a Comisiones**⁷² por conducto de la Mesa Directiva⁷³ para su análisis y posterior dictaminación (salvo que se apruebe someterlas al Pleno por considerarse de urgente resolución)⁷⁴.
112. La Comisión (o Comisiones)⁷⁵ a la(s) que se turne⁷⁶ la iniciativa o conjunto de iniciativas deberá elaborar un **proyecto de dictamen**⁷⁷ dentro de un plazo no

⁷² **Artículo 113**

1. Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.

2. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias”.

Artículo 114

1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.

2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.

3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”.

⁷³ **Artículo 32**

1. La Mesa Directiva es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley”.

⁷⁴ **Artículo 175**

1. Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.

2. Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al Pleno.

3. Las iniciativas listadas en el Orden del Día se incluirán íntegramente en el Diario de los Debates, una vez que se dé cuenta de ellas al Pleno”.

⁷⁵ **Artículo 178**

1. Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.

2. La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley.

3. El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término”.

⁷⁶ **Artículo 174**

1. El turno es la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno”.

⁷⁷ **Artículo 182**

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este Reglamento.

2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos”.

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.

3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema (sic) y materia (sic).

mayor a **treinta días hábiles** contados a partir del siguiente al de la recepción de turno (salvo que la trascendencia o complejidad del caso lo hagan conveniente o se solicite prórroga⁷⁸ para su presentación y, en su caso, **aprobación en la propia Comisión o Comisiones**).

113. Una vez elaborado el dictamen⁷⁹ debe remitirse al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que, en uso de sus facultades legales, programe su **inclusión en el orden del día**, así como la publicación en la Gaceta (cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión respectiva) y su posterior debate y votación ante el Pleno de la Asamblea.⁸⁰

4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen”.

⁷⁸ **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”.

Artículo 213

1. Cuando la Constitución, las leyes o los decretos establecen plazos, términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos, las comisiones dictaminadoras deben tomarlos en consideración para efectos de la planeación de sus trabajos, en lo que corresponde al Senado”.

⁷⁹ **Artículo 190 (Texto vigente antes de la reforma de 08/04/2022)**

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;

II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;

III. Fundamentos legal y reglamentario;

IV. Antecedentes generales;

V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;

VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación, así como, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;

IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y

X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo”.

⁸⁰ **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”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

114. **Si no se cumple el requisito de la publicación en la Gaceta, el Pleno no podrá debatir ni pronunciarse sobre el dictamen o voto particular alguno**, a menos que las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras soliciten al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación del dictamen, opinión o voto particular, en cuyo caso, previo al debate, deberá distribuirse entre los senadores copia del documento de que se trate.⁸¹
115. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto son sujetos a **dos lecturas**, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva (**la publicación del dictamen en la Gaceta surte efectos de primera lectura**). Durante la **segunda lectura** se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen.⁸² Previo al inicio del debate, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para **presentar el dictamen al Pleno**.⁸³ Por su parte, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerite, los grupos parlamentarios, por acuerdo de la Mesa, podrán designar a uno de sus integrantes para que intervenga al inicio del debate en lo general, a fin de **fijar su posición** sobre el tema.⁸⁴

⁸¹ “**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.
5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación”.

⁸² “**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.
3. Durante la lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento”.

⁸³ “**Artículo 196**

1. Previo al inicio del debate sobre un dictamen, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo al Pleno, en el tiempo disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 76 de este Reglamento. Dicha presentación no surte efectos de primera ni segunda lecturas.
2. En la presentación de un dictamen no proceden interrupciones al orador”.

⁸⁴ “**Artículo 197**

1. Por acuerdo de la Mesa, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerita, al inicio del debate en lo general los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga con el propósito de fijar su posición al respecto”.

116. Todo proyecto de ley o decreto **se discute primero en lo general**, esto es, en su conjunto, y **después, en lo particular respecto de cada uno de sus artículos**; salvo que el texto normativo del dictamen conste de un solo artículo, en cuyo caso el debate y la votación en lo general y en lo particular se harán en un solo acto.⁸⁵ De conformidad con el artículo 199 del Reglamento,⁸⁶ en la etapa de discusión, el Presidente de la Mesa elabora una **lista de oradores**, comenzando por los que están en contra y luego los que están a favor del dictamen, y la da a conocer al Pleno y, en caso **de no existir oradores, somete de inmediato a votación el contenido del dictamen.**

117. Sin embargo, si se formaron las listas, los oradores intervienen alternativamente, comenzando con el primero registrado en contra. Una vez

⁸⁵ **Artículo 198**

1. Por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular.
2. Cuando el texto normativo del dictamen consta de un solo artículo, se debate y vota en lo general y en lo particular en un solo acto; esta regla no se aplica al artículo único de un dictamen que involucra ordenamientos completos o diversos dispositivos de una ley o decreto.
3. El debate se realiza en lo general y, de ser el caso, en lo particular, durante la sesión en que se programa el trámite del dictamen. Cuando su extensión u otras circunstancias así lo hacen recomendable, el Presidente puede proponer al Pleno que el debate en lo particular se realice en la sesión inmediata siguiente”.

⁸⁶ **Artículo 199**

1. Los debates en lo general se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y se sujetan a lo siguiente:
 - I. Una vez leído o presentado el dictamen conforme lo señala el artículo 196 de este Reglamento, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo;
 - II. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada Grupo;
 - III. A continuación el Presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y la da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación;
 - IV. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;
 - V. Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el Presidente informa sobre quienes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no;
 - VI. Si el Pleno considera que sí, el Presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación;
 - VII. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el Presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo;
 - VIII. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el Presidente procede conforme a lo indicado en la fracción V de este artículo y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y
 - IX. Cuando se agota la lista de los oradores registrados, el Presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

que han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, **el Presidente consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido**; en caso de obtener respuesta favorable, se declarará concluido el debate y se procederá a la votación, pero si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continuarán las intervenciones pendientes, repitiéndose la consulta cada vez que hayan intervenido tres oradores más de cada lista.

118. En términos del **artículo 200**⁸⁷ del Reglamento en cita, una vez que se ha concluido el debate en lo general, el Presidente debe abrir el **registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones** al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.⁸⁸
119. Habiéndose informado sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, el Presidente ordenará someter a votación, en un solo acto, el dictamen en lo general y los artículos no reservados, para posteriormente someter a debate los artículos reservados o propuestas de adición, de manera sucesiva, en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen.
120. Los **debates en lo particular** (sobre artículos reservados o adiciones) se rigen por el **artículo 202** del Reglamento,⁸⁹ del cual se advierte que:

⁸⁷ “**Artículo 200**

1. Concluido el debate en lo general, el Presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.
2. El Presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen.
3. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados”.

⁸⁸ “**Artículo 201**

1. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.
2. Los debates en lo particular también se refieren a propuestas de adición de artículos al cuerpo normativo del dictamen.
3. Cada artículo o grupo de artículos reservado o propuesta de adición, se debate y resuelve sucesivamente en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen”.

⁸⁹ “**Artículo 202**

1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:
 - I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;
 - II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;
 - III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;
 - IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;
 - V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones

- a) El autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la reserva o adición;
 - b) Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;
 - c) Si no se admite, se tiene por desechada y, en su momento, el artículo reservado se someterá a votación conforme al texto original propuesto en el dictamen;
 - d) De admitirse, se levantarán listas de oradores en contra y a favor, iniciando el primero registrado en contra;
 - e) Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, el Presidente consultará al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no, y dependiendo de la respuesta, se actuará en los términos de las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 del Reglamento, en cuyo caso intervendrán hasta dos oradores en cada nuevo turno;
 - f) Agotada la lista de intervenciones registradas, se declarará concluido el debate y, previa lectura (por un Secretario) del texto a considerar, se someterá a votación del Pleno;
 - g) De ser aprobado, se incorporará en el cuerpo normativo, y de no ser así, prevalecerán los términos originales propuestos en el dictamen y se someterá a votación el artículo reservado.
121. Una vez que se ha aprobado un proyecto en la Cámara de Senadores (como Cámara de Origen), **pasará para su discusión a la de Diputados** (como revisora), cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y un Secretario, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.⁹⁰

VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este Reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;

VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y

VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un Secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado”.

⁹⁰ **Artículo 220**

1. Todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de Cámara de origen, se envía inmediatamente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional.

2. Los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el Presidente y un secretario.

3. Al proyecto se anexan los siguientes elementos de información:

I. La iniciativa o iniciativas que le dan origen;

II. En su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

122. Cuando la Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto, **lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.**

[B]. REGLAS ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (CUANDO ACTÚA COMO CÁMARA REVISORA)

123. Al respecto, el **artículo 66**⁹¹ del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que **la Mesa Directiva de esa Cámara turna** los asuntos (incluidas las Minutas enviadas por la Cámara de Senadores), para lo cual, el Presidente, atendiendo al tema, **informa al Pleno de su envío a la Comisión o Comisiones** que corresponda; y la Secretaría hace constar por escrito el trámite, el cual debe cumplimentar dentro de las setenta y dos horas siguientes.
124. La Comisión deberá elaborar el **dictamen sobre la Minuta**, dentro de los noventa días siguientes a la recepción formal del asunto (artículo 95).⁹² En él podrá proponerse la aprobación total o parcial, o bien, proponer su desechamiento.

III. Reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; y

IV. Los demás que se estimen pertinentes.

4. Un Secretario de la Mesa certifica el expediente y sus anexos.

5. Si el proyecto de ley o decreto de que se trata fue aprobado como de urgente resolución, se informa a la Cámara de Diputados”.

⁹¹ “**Artículo 66.**

1. El procedimiento por el que la Mesa Directiva turnará los asuntos a la instancia respectiva, será el siguiente:

I. La Secretaría presentará el asunto al Pleno,

II. El Presidente, atendiendo el tema de cada asunto, informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda, señalando para qué efectos se turna, y

III. La Secretaría hará constar por escrito el trámite y lo cumplimentará dentro de las setenta y dos horas siguientes. Para este efecto bastará la firma de un Secretario”.

“**Artículo 68.**

1. El turno para efectos de dictamen, procederá para enviar a las comisiones ordinarias, las minutas, las iniciativas legislativas, las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal, las proposiciones y otros documentos que, de acuerdo a la Ley, requieran de la elaboración de un dictamen”.

⁹² “**Artículo 95.**

1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:

I. El Presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno;

II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:

I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

125. **Una vez emitido el dictamen, la Comisión o Comisiones respectivas deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, para su publicación en la Gaceta y para que se programe su discusión y votación en el Pleno.**⁹³ Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad.⁹⁴
126. Las Minutas con vencimiento de plazo a discusión **deberán publicarse en la Gaceta a más tardar a las 22:00 (veintidós horas) del día anterior** a la Sesión en la que se presenten. La Junta Directiva de cada Comisión debe circular a los diputados, en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a

II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

- a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.
- b) La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.
- c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.
- d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.
- e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

3. Para las minutas sobre iniciativas preferentes, se observará lo siguiente:

I. El Presidente turnara a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;

II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción formal del asunto, para que se presente el Dictamen correspondiente;

III. El plazo a que se refiere la fracción anterior es improrrogable;

IV. Si transcurre el plazo, sin que se formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

- a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar.
- b) La Mesa Directiva deberá incluirla en el orden del día de la siguiente Sesión del Pleno para su discusión y votación.
- c) La minuta será discutida en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto que sea discutido y votado en la sesión del Pleno.
- d) La minuta se discutirá y tendrá que ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada.

V. Cuando la minuta que contenga un proyecto de ley o decreto con carácter preferente sea desechada, en todo o en parte, o modificada por la Cámara, ésta deberá devolverla, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, Apartados D o E, de la Constitución”.

⁹³ “**Artículo 84.**

1. El dictamen será válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en Reunión y éste se apruebe, por mayoría absoluta.

2. La comisión o comisiones que emitan dictamen, deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, para los efectos de la programación legislativa”.

⁹⁴ “**Artículo 87.**

1. Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación.⁹⁵

127. Las discusiones en el Pleno de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto se llevan a cabo de la siguiente forma:

- a)** Se discuten y votan primero en lo general y después en lo particular;
- b)** El Presidente de la Junta Directiva puede exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos, y si decide no hacerlo, en su lugar puede pasar un integrante nombrado por la mayoría de la Comisión correspondiente;
- c)** Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado independiente propuesto entre ellos, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. De haberse aprobado el dictamen unánimemente por la Comisión dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen, sin detrimento de que algún diputado quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen;
- d)** Luego, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor, quienes hablarán alternadamente, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;
- e)** Ya que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y seis a favor, el Presidente de la Mesa preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión (si hubiere oradores inscritos), pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubieren intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal;
- f)** Si en las listas se inscribieran solamente oradores en un sentido, se admitirán hasta tres de ellos para hablar hasta cinco minutos, y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido;
- g)** Si alguno de los oradores no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;

⁹⁵ **Artículo 97.**

1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la Sesión en la que se presenten.

2. La Junta Directiva de cada Comisión, deberá circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación”.

h) Si nadie pide la palabra para argumentar a favor o en contra, se procederá a la votación nominal.⁹⁶

128. Si alguno o algunos artículos del proyecto de ley o decreto fue reservado con motivo de alguna propuesta de modificación, adición o eliminación, se propondrá la discusión de la reserva en lo particular.

129. Las reservas deberán presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen en lo general y se registrarán ante la Secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación de la orden del día, en

⁹⁶ **Artículo 104.**

1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:

I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;

III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;

IV. Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. En caso de que el dictamen a discusión haya sido aprobado de forma unánime por la Comisión dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen con Proyecto de Ley o de Decreto que se sujeta a discusión en lo general. Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen con Proyecto de Ley o de Decreto sujeto a discusión en lo general;

V. A continuación, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;

VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;

VII. Una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal;

VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de éste artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido;

IX. Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;

X. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;

XI. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la comisión explique los motivos que ésta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal, y

XII. Cuando el Titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

130. La discusión de las reservas se realiza de la siguiente forma:

- a) El proponente hace uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que sustentan la reserva;
- b) Luego, el Presidente formula una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos;
- c) Después de que hayan intervenido hasta tres oradores de cada lista, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y en caso negativo, continuará la discusión (si hubieren oradores inscritos), pero el Presidente repetirá la pregunta cada vez que hubiere intervenido un orador más de cada lista, y así en lo sucesivo;
- d) Si no hubieren oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor, y viceversa; e) Cuando no hubiere oradores inscritos (a favor ni en contra), el Presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado;
- f) Se pueden discutir varios artículos reservados al mismo tiempo si así lo solicita (al Presidente) quien la presentó;
- g) Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados puede realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de ellos, en cuyo caso, el Secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto;
- h) Declarado suficientemente discutidas las reservas, en votación nominal se consultará al Pleno si se aprueba.⁹⁷

⁹⁷ **Artículo 110.**

1. Las reservas se discutirán de la siguiente forma:

I. El proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten;

II. El Presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno;

III. Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la (sic) lista, el Presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo;

IV. Cuando no hubieran oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor;

V. Cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto podrán hablar hasta dos oradores en contra, y

VI. Cuando no hubiere oradores inscritos, el Presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado”.

Artículo 111.

1. Se podrán discutir varios artículos reservados al mismo tiempo, cuando quien haya hecho la reserva lo solicite al Presidente”.

Artículo 112.

1. Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados podrán realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de los mismos.

2. El Secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto; el Secretario también podrá referir las proposiciones del Grupo que las haya presentado.

131. En caso de existir mociones (entre las que se encuentran las de suspensión de la discusión), los Diputados podrán intervenir hasta por tres minutos, desde su curul.⁹⁸

132. Las mociones de suspensión de la discusión deberán presentarse ante la Mesa Directiva antes de que inicie la discusión en lo general, mediante escrito firmado por sus autores en el que se exponga el fundamento legal y las razones o motivos que la justifiquen.

133. Si se cumple con lo anterior, el Presidente solicitará a la Secretaría que dé lectura al documento y a continuación ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.
134. De aceptarse a discusión la moción, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar tres oradores en contra y tres a favor; pero si se determinara que no se acepta a discusión, la moción se tendrá por desechada y se continuará con la discusión respectiva.
135. Si una moción suspensiva en relación con un dictamen es aceptada por el Pleno, se suspenderá la discusión en trámite y la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si el dictamen se devuelve a la comisión. Si la respuesta fuere afirmativa, la Mesa Directiva enviará el dictamen a la comisión

3. Declarado suficientemente discutido, en votación nominal se consultará al Pleno si se aprueba”.

⁹⁸ “**Artículo 114.**

1. Las mociones podrán ser de:

I. Orden;

II. Apego al tema;

III. Cuestionamiento al orador;

IV. Ilustración al Pleno;

V. Rectificación de trámite;

VI. Alusiones personales;

VII. Rectificación de hechos;

VIII. Discusión y votación por conjunto de artículos, en términos del artículo 108, numeral 1 de este Reglamento, o

IX. Suspensión de la discusión.

2. Las intervenciones en el desahogo de las mociones serán de hasta tres minutos, desde su curul, excepto las alusiones personales y la rectificación de hechos que estarán a consideración del Presidente.

3. Las mociones a que se refieren las fracciones III, IV, VI, VII, VIII y IX, sólo procederán en la discusión de un asunto ante el Pleno”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

para que ésta realice las adecuaciones pertinentes en un plazo de hasta diez días y lo presente nuevamente a la consideración del Pleno.

136. En caso negativo, el dictamen quedará en poder de la Mesa Directiva, para su programación en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria.⁹⁹ Cuando se hayan discutido suficientemente los asuntos en el Pleno, se someterán a votación. Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple de votos,¹⁰⁰ pero tratándose de las minutas, éstas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas, en cuyo caso deberá devolverse, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para que se continúe con el trámite respectivo establecido en el artículo 72, apartados D o E (según sea el caso), de la Constitución Federal¹⁰¹.

⁹⁹ **Artículo 122.**

1. La moción suspensiva es un recurso del procedimiento legislativo para interrumpir la discusión de algún asunto puesto a la consideración del Pleno.

2. Deberá presentarse por escrito firmada por sus autores ante la Mesa Directiva, antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen.

3. Si la moción suspensiva cumple con los requisitos señalados en el numeral anterior, el Presidente solicitará que la Secretaría dé lectura al documento. Enseguida, ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, si la quiere fundar, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.

4. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto. Podrán hablar al efecto, tres oradores en contra y tres a favor; pero si la resolución del Pleno fuera negativa, la moción se tendrá por desechada y continuará el curso de la discusión.

5. En el caso de los dictámenes, cuando la moción sea aceptada por el Pleno, se suspenderá la discusión en trámite y la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica si el dictamen se devuelve a la comisión:

I. Si la respuesta fuera afirmativa, la Mesa Directiva enviará el dictamen a la comisión para que ésta realice las adecuaciones pertinentes en un plazo de hasta diez días y lo presente nuevamente a la consideración del Pleno.

II. En caso negativo, el dictamen quedará en poder de la Mesa Directiva, para su programación en el Orden del día de la siguiente Sesión ordinaria.

6. La moción suspensiva sólo podrá solicitarse una vez en la discusión de un asunto”.

¹⁰⁰ **Artículo 136.**

1. Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple de votos, salvo los casos en que la Constitución, la Ley, los reglamentos u otras disposiciones aplicables en la Cámara establezcan una votación diferente.

2. La Secretaría comunicará el resultado al Presidente, quien hará el anuncio al Pleno y, continuará el trámite que corresponda”.

¹⁰¹ En el apartado D se establece que la Cámara de Senadores tomará otra vez en consideración la Minuta con las observaciones formuladas por la Cámara Revisora, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Y en el apartado E se dispone que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome

137. Las votaciones pueden ser nominales (la cual se lleva a cabo utilizando el sistema electrónico, a menos de que no sea posible utilizar dicho sistema, en cuyo caso se seguirá el procedimiento que se establece en el artículo 138 del reglamento), económicas y por cédula.¹⁰²

138. En el caso de la votación de algún dictamen con proyecto de ley o decreto, la votación será nominal o por sistema electrónico.¹⁰³
139. Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora, queda sancionada como ley o Decreto y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, y se enviará al Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos

en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su publicación. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

¹⁰² **“Artículo 137.**

1. La votación es el registro de la suma de los votos individuales de un órgano colegiado.
2. Las votaciones podrán ser:
 - I. Nominales,
 - II. Económicas, y
 - III. Por cédula”.

“Artículo 138.

1. La votación nominal se llevará a cabo utilizando el Sistema Electrónico.
2. En caso de que no sea posible contar con el Sistema Electrónico, la votación se hará de la siguiente manera:
 - I. La Secretaría dará lectura a la lista nominal, y los diputados y diputadas al escuchar su nombre deberán expresar el sentido de su voto a favor, en contra o en abstención;
 - II. Un Secretario será responsable del registro de los que aprueben, otro de los que rechacen y uno más de los que manifiesten su abstención;
 - III. Concluido este acto, uno de los secretarios preguntará dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar. Si no falta alguien, votarán los integrantes de la Mesa Directiva;
 - IV. Los secretarios harán enseguida el cómputo de los votos y darán a conocer desde la tribuna el número de diputados y diputadas que hayan votado a favor, en contra o se hayan abstenido de votar, y
 - V. Al término de la votación, el Presidente anunciará el resultado al Pleno, ordenará su publicación y dictará el trámite correspondiente”.

¹⁰³ **“Artículo 139.**

1. Las votaciones nominales o por Sistema Electrónico se verificarán cuando:
 - I. Se presente a consideración del Pleno algún dictamen con proyecto de ley o decreto;
 - II. Se presente a consideración del Pleno una proposición con punto de acuerdo considerada de urgente u obvia resolución;
 - III. Se exponga a consideración del Pleno alguna iniciativa o minuta por vencimiento de término;
 - IV. La Constitución, la Ley, este Reglamento o alguna disposición de la Cámara así lo ordene, y
 - V. Persista duda del resultado de una votación económica, aún cuando ésta se haya repetido o sea impugnada por un Grupo, a través de su Coordinador o por la Secretaría”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Mexicanos. El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso, cuenta con dos opciones:

- a) Realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio,¹⁰⁴ dentro de los diez días siguientes, a no ser que, corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido o
- b) Promulgarlo y, entonces, mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

[C]. ACUERDOS EMITIDOS POR LAS CÁMARAS CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA POR COVID-19

140. Cabe señalar que con motivo de la situación de contingencia derivada de la pandemia por COVID-19 que se vive a nivel mundial, las Cámaras emitieron reglas generales temporales que permitieran el desarrollo de las sesiones plenarias, así como para el desarrollo de las reuniones de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, y las Comisiones.
141. En la **Cámara de Origen (Senadores)**, se emitió el **“Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con el carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2”**.
142. En él se estableció que las sesiones ordinarias del Senado serían de forma presencial y que se procuraría que su duración no fuera mayor a cuatro horas.
143. Pero con independencia de ello, en virtud de la existencia de condiciones de riesgo de contagio con base en la información del Consejo de Salubridad General, la Mesa Directiva, a propuesta de la Junta de Coordinación Política,

¹⁰⁴ **Artículo 223**

1. En los casos de proyectos de ley o decreto devueltos al Senado, en su condición de Cámara de origen, por el Ejecutivo Federal al haberlos desechado en forma total o parcial, con observaciones o modificaciones, el Presidente de la Mesa da cuenta al Pleno y ordena el trámite que corresponde conforme a este Reglamento.

2. Cuando el proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por el Ejecutivo, el examen lo realizan las mismas comisiones que lo hayan dictaminado en el Senado y versa sobre todo el proyecto.

3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por el Ejecutivo, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas.

4. De aprobarse o rechazarse por el Senado las observaciones o modificaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, se procede conforme lo establece el artículo 72 de la Constitución”.

programaría y convocaría excepcionalmente a la realización de sesiones bajo la modalidad a distancia a través de videoconferencia segura e identificación biométrica para asistencia y votación, que interactuara con el sistema del Pleno. De esta forma, en la modalidad presencial los Senadores concurrirían al Recinto Parlamentario y seguirían el desarrollo de la sesión desde sus oficinas, coordinándose para su presencia en el Salón de Sesiones de acuerdo con el protocolo establecido para la concurrencia máxima de cincuenta personas.

144. Mientras que, en la modalidad a distancia, los Senadores atenderían la sesión y sus procedimientos desde una ubicación física exterior al Recinto y en cualquier parte de la República, mediante la utilización de cualquiera de las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de Internet que garanticen la posibilidad de una interacción simultánea, entendida como comunicación en audio y video en tiempo real.
145. Asimismo, se dispuso que los Senadores adoptarían las previsiones necesarias para asistir en las sesiones a distancia a través de videoconferencia, ubicándose en un domicilio particular que permitiera las mejores condiciones posibles para su participación y cumplimiento de la función parlamentaria y que deberían mantener su presencia de forma permanente durante el tiempo que durara la misma, debiendo mantener encendida la cámara del equipo informático, a fin de que pudiera verificarse su participación. Para el registro de votaciones, se previó que la Secretaría debía disponer de un sistema de certificación y autenticación de la identidad a través de los datos biométricos de los Senadores, el cual sería en tiempo real al momento de llevarse a cabo dichas votaciones.
146. Las sesiones a distancia se convocarían en términos legales y reglamentarios, pero solamente se podrían considerar para su desahogo cualquiera de los asuntos enunciados en el artículo 72 del Reglamento del Senado de la República;¹⁰⁵ y se precisó que, en el caso de las fracciones VII, VIII, IX y X de

¹⁰⁵ “Artículo 72

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

ese dispositivo, no se podría solicitar ni autorizar someter al Pleno la dispensa de trámites para su inmediata discusión y votación.

147. En cuanto a la publicación de documentos, se estableció (artículo sexto) que los documentos que respaldaran los asuntos que se abordarían en las sesiones a distancia se publicarían en la Gaceta de la Cámara de Senadores para garantizar su máxima publicidad, y que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios procuraría que los documentos para la realización de las sesiones a distancia estuvieran accesibles en la plataforma digital y sitio web destinado para ello.
148. En el artículo noveno se estableció el procedimiento que se seguiría y las características que tendrían las sesiones a distancia.¹⁰⁶

1. El Orden del Día de las sesiones ordinarias se integra, en lo conducente, por los apartados que se indican y con la prelación siguiente:

- I. Aprobación del acta de la sesión anterior;
- II. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités;
- III. Comunicaciones oficiales;
- IV. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores;
- V. Solicitudes o comunicaciones de particulares;
- VI. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias;
- VII. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados;
- VIII. Iniciativas de ley o decreto que presentan el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas;
- IX. Propositiones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno;
- X. Dictámenes de primera lectura;
- XI. Dictámenes a discusión y votación;
- XII. Propositiones de grupos parlamentarios;
- XIII. Propositiones con punto de acuerdo de senadores;
- XIV. Solicitudes de excitativas;
- XV. Agenda política; y
- XVI. Efemérides.

2. En el Orden del Día se distinguen los asuntos que deben ser votados de aquellos con carácter sólo deliberativo o informativo.

3. En casos justificados, previamente a la sesión o durante la misma, la Mesa puede modificar la prelación en el desahogo de apartados o asuntos incluidos en el Orden del Día”.

¹⁰⁶ En lo que aquí interesa, el referido artículo dispone.

“1. La Presidencia de la Mesa Directiva emitirá la convocatoria para efectuar sesiones a distancia y estará al frente de su conducción. Dichas sesiones se realizarán de conformidad con el siguiente procedimiento:

- a) Orden del Día. La Mesa Directiva formulará el orden del día para la realización de la sesión a distancia en consulta con la Junta de Coordinación Política y con base en las comunicaciones recibidas.
- b) Participación de los integrantes de la Mesa Directiva. La persona que asuma las funciones de la Presidencia y dos integrantes de la Secretaría podrán participar, de manera opcional, a distancia o presencialmente en el Salón de Pleno. El orden de participación será determinado por la propia Mesa Directiva.

- c) Registro de asistencia. Las senadoras y los senadores podrán ingresar a la plataforma digital de comunicación designada, treinta minutos antes de la hora señalada, a través del uso de las claves de acceso correspondientes.

A la hora señalada para el inicio de la sesión, la Presidencia instruirá a la Secretaría verifique el registro de asistencia en el sistema electrónico de la plataforma digital y dé cuenta del quórum.

149. Mientras que en los artículos décimo segundo a décimo cuarto se regularon las sesiones en el recinto parlamentario con presencia mínima en el salón de sesiones¹⁰⁷.

La presencia en la sesión deberá ser permanente durante el tiempo que dure la misma, debiéndose mantener encendida la cámara del equipo informático, a fin de que pueda verificarse la participación de las Senadoras y los Senadores, quienes se ubicarán en un lugar apropiado para el desarrollo de la sesión.

Al final de la sesión, el registro de asistencia será publicado por la Secretaría en la página web del Senado de la República.

d) Inicio de Sesión. Previo al inicio de la Sesión, la Presidencia solicitará a la Secretaría informe al Pleno el cómputo de asistencia de las y los senadores.

La Secretaría preguntará si alguna senadora o senador falta por registrar asistencia e informará a la Presidencia el resultado de la verificación y declarará la existencia o no del quórum requerido.

En caso de existir el quórum constitucional, la Presidencia declarará abierta la sesión; en caso contrario, convocará a una nueva sesión.

[...]

g) Dictámenes a discusión. El debate de los dictámenes en lo general y en lo particular que se realice en las sesiones a distancia mediante videoconferencia se desarrollará conforme a las normas establecidas en el Reglamento del Senado.

Una vez abierto el registro para la presentación de reservas, conforme a lo dispuesto en el artículo 200 del Reglamento del Senado de la República, los Grupos Parlamentarios harán del conocimiento de la Mesa Directiva, a través de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y de sus enlaces, las propuestas de redacción mediante la cuenta de correo electrónico oficial creada para tales efectos. Las reservas deberán de ser publicadas en la plataforma digital para garantizar su difusión, publicidad y conocimiento de la asamblea.

[...]

h) Registro y verificación de petición de la palabra. Al inicio de la sesión se silenciarán los micrófonos de todas y todos los senadores participantes, con excepción del correspondiente a la Presidencia.

El uso de la palabra en las sesiones a distancia se solicitará a través del mecanismo electrónico con el que cuente la plataforma digital de comunicación remota. La Presidencia de la Mesa Directiva establecerá las rondas de participación para la presentación de iniciativas, para la presentación y discusión de dictámenes con proyecto de decreto, para la presentación de reservas, para la presentación de proposiciones con punto de acuerdo y de efemérides, así como para el desahogo de la agenda política, conforme a las disposiciones, reglas de debate y tiempos de participación establecidos en el Reglamento del Senado de la República.

Cada intervención tendrá la duración que corresponda en términos reglamentarios.

i) Lista de oradoras y oradores. El día previo a la sesión de que se trate, personal de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, solicitará a las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios los nombres de las senadoras y los senadores que se inscribirán para participar en los asuntos enlistados en el Orden del Día, con la finalidad de elaborar la lista de oradoras y oradores correspondiente”.

¹⁰⁷ “DÉCIMO SEGUNDO.

1. El Senado de la República, con el fin de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, podrá realizar sesiones en el Salón de Plenos, con presencia mínima de senadoras y senadores, durante el tiempo que permanezcan vigentes las medidas de aislamiento y sana distancia determinadas por el Consejo de Salubridad General, en relación con la emergencia de salud.

DÉCIMO TERCERO.

1. La Presidencia de la Mesa Directiva emitirá la convocatoria para llevarlas a cabo, de conformidad con lo siguiente:

a) Convocatoria. Serán convocadas en términos legales y reglamentarios para realizarse en el Recinto Parlamentario, con la asistencia de las Senadoras y los Senadores tanto en el Salón de Sesiones como en sus oficinas, aplicándose los protocolos para la presencia física máxima, al mismo tiempo, de 50 personas en el Salón. Quienes no se encuentren presentes en el mismo, las atenderán desde sus oficinas a través de videoconferencia, garantizándose la interacción simultánea en tiempo real entre Senadoras y Senadores que se encuentren en el Salón de Sesiones y quienes estén en sus oficinas.

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

La Presidencia de la Mesa Directiva podrá disponer la utilización del Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Recinto del Senado para la asistencia de las Senadoras y los Senadores a la sesión deliberativa y resolutive de carácter excepcional, considerándose la concurrencia máxima de 20 personas en dicho Salón. La Secretaría General de Servicios Administrativos y la Secretaría General de Servicios Parlamentarios habilitarán dicho recinto para esta función.

b) Conducción de la sesión. Para la conducción de las sesiones plenarias en el presídium de la Mesa Directiva estarán presentes el Senador Presidente, las Senadoras Vicepresidentas y el Senador Vicepresidente, dos Senadoras o Senador integrantes de la Secretaría, de acuerdo con el calendario de participación en las sesiones.

c) Comprobación de quórum. Previo al inicio de la sesión, la Presidencia solicitará a la Secretaría informe al Pleno el cómputo de asistencia de las Senadoras y los Senadores. Antes de presentar dicha información, la Secretaría preguntará si alguna Senadora o algún Senador falta por registrar asistencia, dará cuenta a la Presidencia el resultado de la asistencia registrada y declarará la existencia del quórum. En caso de existir quórum, la Presidencia declarará abierta la sesión; en caso contrario, convocará a una nueva sesión en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del punto SEGUNDO de este Acuerdo.

La Secretaría General de Servicios Administrativos, proporcionará los dispositivos electrónicos a efecto de que las senadoras y los senadores, que así lo decidan, puedan registrar su asistencia desde la respectiva oficina. El dispositivo que se habilite deberá tener el funcionamiento que garantice las medidas de certeza y seguridad necesarias.

d) Permanencia en la sesión. La asistencia a la sesión deberá ser permanente durante el tiempo que dure la misma. Para tal efecto, las Senadoras y los Senadores podrán, desde sus oficinas, dar seguimiento al desarrollo de la sesión a través del Canal del Congreso y del sistema de circuito cerrado que será habilitado para transmitir la señal en vivo y proyectado en las pantallas del Recinto. Durante la transmisión aparecerán cintillos sobre el desarrollo de la sesión, que incluirán, al menos, el asunto que se haya sometido a discusión o votación, la fase de la deliberación en curso y la Senadora o el Senador que intervenga en tribuna.

e) Aforo máximo en el Salón de Sesiones. Durante la deliberación de los asuntos del Orden del Día y de conformidad con las medidas sanitarias vigentes recomendadas por la Secretaría de Salud, en el Salón de Sesiones sólo podrán encontrarse en un mismo momento un máximo de 50 integrantes del Senado.

[...]

f) Participación en debates. Los Grupos Parlamentarios y el Senador Sin Grupo Parlamentario harán saber a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva y a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, los nombres de las Senadoras y los Senadores que intervendrán en los distintos puntos del Orden del Día, a efecto de que se pueda ordenar el debate y alternarse las participaciones en los términos dispuestos por el Reglamento del Senado de la República.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios generará la lista de oradoras y oradores y la comunicará a los Grupos Parlamentarios y al Senador Sin Grupo Parlamentario, a fin de que las Senadoras y los Senadores correspondientes puedan ingresar al Salón de Sesiones con la anticipación debida y de acuerdo con la proporción que se señala en inciso anterior.

g) Votaciones nominales. Las votaciones nominales se desarrollarán de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- Se harán los avisos a los que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado de la República, para iniciar la votación.

- Una vez abierto el sistema las Senadoras y los Senadores podrán registrar su voto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 98 del Reglamento del Senado de la República.

- La Secretaría General de Servicios Administrativos, proporcionará los dispositivos electrónicos a efecto de que las y los senadores, que así lo decidan, puedan registrar su voto desde la respectiva oficina. El dispositivo que se habilite deberá tener el funcionamiento que garantice las medidas de certeza y seguridad necesarias, a través del uso de datos biométricos.

- Posteriormente, la Secretaría dará cuenta del resultado de la votación a la Presidencia, la cual realizará la declaratoria correspondiente.

h) Inscripción de asuntos. Para la inscripción de los asuntos del Orden del Día que serán sometidos a discusión y votación, estos se deberán remitir a los correos electrónicos habilitados para ello, siendo: mesadirectiva@senado.gob.mx y parlamentarios@senado.gob.mx, a más tardar a las 18:00 horas del día anterior de la sesión.

Los grupos parlamentarios y en su caso, las Senadoras y los Senadores deberán inscribir los asuntos que se integrarán al Orden del Día mediante el sistema electrónico habilitado para tal efecto. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios proveerá de la clave de acceso que corresponda a las Senadoras y los Senadores. Aquellos documentos que no cumplan con los requisitos legales o reglamentarios para su formulación no serán considerados en el Orden del Día.

DÉCIMO CUARTO.

1. La Presidencia de la Mesa Directiva verificará que las Secretarías Generales, en coordinación con el área de Informática del Senado de la República, habiliten un sistema que permita a las senadoras y

150. Por otra parte, la **Cámara de Diputados** aprobó en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año legislativo de la LXIV Legislatura.

151. De dicho ordenamiento se advierte, en lo que aquí interesa, que para que el Pleno de la Cámara, las Comisiones y los órganos de gobierno pudieran ejercer sus funciones (semipresenciales), se habilitó una Plataforma Digital que permitiera realizar la participación a distancia de los Diputados (**artículo 1.3**). En cuanto a las reglas de discusión y votación se establecieron disposiciones similares a las del Reglamento. Además, se precisó que la inscripción de asuntos podría realizarse por correo electrónico hasta las 13:00 (trece horas) del día anterior de la sesión a través del correo institucional (**artículo 10.2**), y que a efecto de no extender la duración de las sesiones más allá de lo necesario, podrían remitirse por escrito las intervenciones de los diputados para su inserción en el Diario de Debates y su difusión se daría a través del Canal del Congreso en los términos del Acuerdo que emitiera la Junta de Coordinación Política. (**artículo 11.2**). Se indicó que el *quorum* para abrir las sesiones del Pleno sería de al menos la mitad más uno de los integrantes de la Cámara, ya fuera en el Salón de Sesiones o de manera telemática (**artículo 14**), y que la limitación de la presencia en el Salón de Sesiones sería de 127 diputados (**artículo 15.1**).
152. En cuanto a las votaciones, se precisó que en las sesiones semipresenciales las votaciones serían económicas y nominales (**artículo 16.1**). Se votarían de manera económica los asuntos de trámite establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los acuerdos de los órganos de gobierno (**artículo 16.2**), mientras que la votación de manera nominal correspondería a los proyectos de ley o decreto (**artículo 16.3**). La votación nominal se realizaría mediante los avisos a los que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados (**artículo 18.1.a**), para lo cual se abriría

los senadores garantizar su participación en términos del presente Acuerdo, desde sus oficinas, ubicadas en el recinto de Reforma 135.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

el Sistema Electrónico hasta por cinco minutos para que votaran los diputados (**artículo 18.1.b**). Transcurrido ese tiempo, se procedería a consultar si faltaba alguien de votar; en caso negativo se instruirá al cierre de los sistemas de votación (**artículo 18.1.c**). La Secretaría daría cuenta a la Presidencia del resultado de la votación y se realizaría la declaración correspondiente (**artículo 18.1.d**). Anunciado el resultado, ésta no podría modificarse por ningún motivo (**18.1.e**). También se estableció que se generarían expedientes con acta, versión estenográfica, reportes de asistencia y votaciones, de todas las sesiones semipresenciales del Pleno a distancia (**artículo 26.1**), y que cualquier situación no prevista en este Reglamento sería resuelta por acuerdo de los órganos de gobierno, el cual sería sometido a la consideración del Pleno de la Cámara (**artículo 28**).

153. A partir de lo anterior, se realizará el escrutinio constitucional del procedimiento legislativo que dio lugar al **“Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”** en dos alcances:

- **CONFIRMACIÓN DE LA EXISTENCIA DE VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO:** Verificar si existieron las violaciones denunciadas.
- **EVALUACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO:** En su caso, determinar si esas violaciones son de una intensidad relevante que tenga como consecuencia la declaración de invalidez del Decreto impugnado.

154. **9.3. ANÁLISIS DE LAS IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS AL DECRETO LEGISLATIVO IMPUGNADO.** Una vez fijado el parámetro de regularidad constitucional, se analizará el desarrollo del procedimiento legislativo que se siguió ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión a la luz de las **irregularidades reclamadas por la Comisión accionante.**

155. Debe destacarse que el análisis del procedimiento legislativo en este apartado se lleva a cabo con apoyo en lo previsto en el **artículo 39¹⁰⁸** 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.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.1.	TIEMPO REDUCIDO DEL PROCESO LEGISLATIVO. Impidió un análisis de los motivos y fundamentos sustento del ordenamiento.

156. En este punto, el argumento central de la Comisión accionante radica en que el proceso legislativo se desarrolló en un **periodo corto de tiempo** que impidió el debido análisis de los motivos y fundamentos que llevaron a emitir la **“Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”**.
157. Si bien dicho planteamiento se relaciona con otros cuestionamientos que serán analizados posteriormente, lo cierto es que, visto de manera autónoma, éste sólo puede responderse a partir de un análisis que permita concluir si en el proceso legislativo se dio observancia puntual a las distintas reglas y plazos previstos en los Reglamentos aplicables; en tanto que **la sola rapidez o lentitud de un procedimiento legislativo no podría implicar por sí misma una violación objetiva a los principios que lo rigen, ni menos ser suficiente motivo para invalidarlo.**
158. Además, sería necesario evaluar, en su caso, el impacto que pudo tener cada irregularidad procedimental y el conjunto de ellas en el resultado final del procedimiento legislativo, a fin de determinar si los vicios identificados afectaron o no la calidad de dicho procedimiento, vulnerando valores de la democracia representativa, entre ellos, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

¹⁰⁸ **“Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y **examinará en su conjunto los razonamientos** de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

159. En consecuencia, como base para dar respuesta al planteamiento formulado, se realizará a continuación un **análisis puntual de las distintas etapas o fases que conformaron el procedimiento legislativo** cuestionado a partir de los plazos y formalidades aplicables en cada caso y, en su caso, de las consecuencias o impactos que cada vicio detectado pudo tener en el procedimiento legislativo; sin perjuicio de que, **posteriormente, se analicen en lo particular otros vicios específicos reclamados en la demanda** y de que al final de dicho estudio se realice una **evaluación integral del procedimiento legislativo** a fin de concluir si las irregularidades identificadas, por su intensidad de afectación a los valores democráticos, adquieren o no potencial invalidante.
160. Así, tenemos que el **PROCESO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES** se desarrolló en los siguientes términos¹⁰⁹:

ETAPA 1
Entrega de la Iniciativa

161. La **Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad** tuvo como origen la iniciativa formulada por el Doctor Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República; la cual ingresó el once de noviembre de dos mil veinte y fue **anunciada** en sesión plenaria de la Cámara de Senadores de esa fecha, aunque con un **error formal**, ya que la denominación del proyecto de ley se refirió sólo de forma parcial¹¹⁰.
162. Aun así, la iniciativa en cuestión se publicó íntegramente en la respectiva Gaceta¹¹¹ de esa fecha; lo que pudo atenuar, al menos en parte, el referido error formal.

¹⁰⁹ Para este análisis, se toman en consideración las constancias y hechos que pueden consultarse en autos, las constancias que, con el carácter de hecho notorio, existen en el diverso expediente correspondiente a la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2021**, lo asentado en el Diario de los Debates y en la Gaceta del Senado; y, en su caso, de la Cámara de Diputados, así como los documentos publicados en los portales oficiales de ambas Cámaras.

¹¹⁰ “[...] están registradas en el Orden del Día de hoy se turnan a las comisiones correspondientes. **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEVIDAS.** (Presentada por el Senador Ricardo Monreal Ávila, del grupo parlamentario del Partido Morena)”. Fuente: **Acta** de la sesión del 11 de noviembre de 2020: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/113913.

¹¹¹ **Gaceta del Senado**, correspondiente al 11 de noviembre de 2020: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2020_11_11/2736

163. Sin embargo, el vicio en cuestión tuvo potencial incidencia en el derecho de los legisladores para cuestionar, conforme a los **artículos 76, numeral 2, fracción V,¹¹² y 181, numeral 5, del Reglamento del Senado de la República¹¹³**, el turno determinado por la Presidencia, sea que dicha objeción se hubiera externado desde el escaño durante la propia sesión o, a más tardar, por escrito, en la siguiente; ya que, conforme al respectivo Diario de los Debates,¹¹⁴ es evidente que **nunca se mencionó en la sesión que el ordenamiento en cuestión, estaba referido a la materia de la publicidad.**

164. En cualquier caso, durante el procedimiento legislativo no existió inconformidad con dicha cuestión, ni existe reclamo al respecto en la demanda que da origen a la presente controversia constitucional.

ETAPA 2
Turno de la Iniciativa

165. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva determinó el **turno directo** de dicha iniciativa a las **Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos, Segunda¹¹⁵**.
166. A partir de ello, se generaron los siguientes oficios de turno suscritos por la Senadora Secretaria de la Mesa Directiva¹¹⁶:
- **Oficio DGPL-1P3A.-3517**, por el que se envió la iniciativa al Presidente de la **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana**, de fecha

¹¹² “**Artículo 76**

[...]

2. Los senadores hacen uso de la palabra desde su escaño, previa autorización del Presidente, por no más de tres minutos, en los siguientes casos:

V. Para solicitar aclaraciones de procedimiento, rectificación o ampliación de turno; y

¹¹³ “**Artículo 181.**

[...]

5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno.

¹¹⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores correspondiente al 11 de noviembre de 2020:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/3/PPO/PDF-WEB/PPO_No.20_11_NOVIEMBRE_2020.pdf

¹¹⁵ Esto se advierte del “**ACTA DE LA SESIÓN CELEBRADA EL MIÉRCOLES ONCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE**”.

¹¹⁶ Senadora Lilia Margarita Valdez Martínez.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

once de noviembre de dos mil veinte, entregado el día dieciocho de noviembre siguiente.

- **Oficio DGPL-1P3A.-3518**, por el que se envió la iniciativa al Presidente de la **Comisión de Estudios Legislativos, Segunda**, de fecha once de noviembre de dos mil veinte¹¹⁷.

167. En términos del **artículo 176**¹¹⁸ del **Reglamento del Senado de la República**, una vez que se presenta al Pleno una iniciativa o proyecto, el Presidente de la Mesa Directiva debe turnar la misma atendiendo a la competencia de las comisiones, en tanto que la Secretaría debe hacer por constar dicho trámite y cumplir **al día siguiente**.
168. En el caso particular, la primera regla del precepto se cumplió, porque **se realizó el turno en la misma sesión en la que se presentó la iniciativa**; sin embargo, la segunda regla **sólo se cumplió parcialmente**, en tanto que, cuando menos el oficio dirigido a la Comisión coordinadora¹¹⁹ se entregó físicamente varios días después.
169. A pesar de ello, en la sesión plenaria del once de noviembre de dos mil veinte, se indicó lo siguiente:

“Conforme lo establece el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación a la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia del COVID-19, les informo que **los turnos correspondientes se harán llegar a las comisiones competentes vía electrónica** y posteriormente se realizará la entrega del documento impreso correspondiente”.

¹¹⁷ Fecha de entrega ilegible.

¹¹⁸ **Artículo 176**

1. Una vez que se presenta al Pleno una iniciativa o proyecto, se turna a comisiones conforme a lo siguiente:

I. El Presidente, atendiendo a la competencia de las comisiones, instruye a cuáles de ellas debe enviarse y para qué efectos; y

II. La Secretaría hace constar por escrito el trámite y lo cumple a más tardar el día siguiente.

2. En casos excepcionales fuera de sesión, el Presidente turna directamente iniciativas o proyectos a las comisiones competentes y da cuenta al Pleno en la sesión inmediata siguiente.

¹¹⁹ **Artículo 178**

1. Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.

2. La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley.

3. **El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.”**

170. Luego, si bien **no existe evidencia en autos del respectivo turno electrónico**, es posible presumir que la iniciativa se recibió por las respectivas Comisiones, por esa vía digital, de forma previa a la entrega física del respectivo oficio.

171. No obstante, en última instancia, aún si dicho envío electrónico no hubiera ocurrido, el impacto de dicha circunstancia sólo pudo retrasar unos días el análisis respectivo por parte de las Comisiones a las que se turnó la iniciativa; lo que, en principio, **visto aisladamente, no se considera grave**, máxime que no existe cuestionamiento al respecto por parte de la Comisión accionante, ni fue ello motivo de inconformidad durante el procedimiento legislativo.

ETAPA 3
Estudio por las Comisiones a las que se turnó inicialmente la iniciativa

172. Conforme a lo señalado por el **artículo 183¹²⁰** del **Reglamento del Senado de la República**, una vez que la Comisión respectiva recibe la iniciativa o proyecto, su Presidente debe hacer ello del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

173. En el caso, no existe evidencia en autos de que se haya dado cumplimiento a la referida disposición, ni menos aún de que las **Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Segunda**, hubieran realizado algún trámite o trabajo orientado al estudio de la iniciativa en cuestión; sin embargo, tampoco existe reclamo al respecto.

¹²⁰ **“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.

3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema y materia.

4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

174. Lo cierto es que conforme al artículo **212** del **Reglamento del Senado de la República**, el plazo para dictaminar una iniciativa es **treinta días** hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno:

“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”.

175. Considerando que el retorno de la iniciativa, ocurrió hasta el veintidós de abril de dos mil veintiuno, es evidente que existió un incumplimiento a lo previsto en el **artículo 212, numeral 1**, del **Reglamento del Senado de la República**; en tanto que, en principio, la Comisión a la que se turnó originalmente la iniciativa, tenía el deber de dictaminarla en el tiempo señalado; o, en su defecto, de haber solicitado la prórroga respectiva en términos de los **numerales 2, 3, 4 y 5** del propio precepto.
176. Esta infracción, vista aisladamente, sólo tuvo como impacto directo la dilación en el trámite de la iniciativa, lo que, en principio, podría considerarse como no grave.
177. No obstante, visto ello en conjunto con otras etapas del proceso legislativo, podría tener otras implicaciones, sobre todo, si después de la rectificación de

turno, la nueva Comisión responsable no hubiera respetado las reglas y plazos respectivos, acelerando indebidamente la emisión y aprobación interna del Dictamen, lo que pudo afectar su debido análisis, deliberación y decisión en el marco de un proceso legislativo obligado a respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

178. En ello, resulta importante analizar la legalidad de la rectificación del turno, a efecto de verificar que la misma se justificó en la normatividad aplicable, descartando cualquier intención de la mayoría parlamentaria para aprobar aceleradamente la Ley en perjuicio de los derechos de las minorías a participar en el dictamen y debate correspondiente.
179. Sobre ello, debe tomarse en consideración que el plazo previsto en el **Reglamento del Senado de la República** para el dictamen de las iniciativas no constituye una cuestión trivial, ya que la falta de observancia al mismo puede derivar en un **nuevo turno** o en la **caducidad** del respectivo trámite. Para ello, en primer término, es pertinente tomar en cuenta lo previsto en el **artículo 214** del Reglamento, que dispone la figura de la excitativa por parte del Presidente de la Mesa Directiva a aquellas Comisiones que han sido omisas en formular el respectivo dictamen:

“Artículo 214

1. Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, **el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles.**

2. Lo anterior, sin menoscabo de que cualquier senador podrá solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que emita la excitativa correspondiente, conforme a los plazos mencionados.

3. En los casos de iniciativas presentadas por otros sujetos con derecho a ello o de los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las excitativas pueden ser solicitadas por el senador que así lo estime pertinente.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

180. Para tal efecto, el **artículo 215** dispone la obligación del Presidente de la Mesa Directiva para presentar mensualmente al Pleno un informe general sobre los vencimientos de plazos:

“Artículo 215

1. A fin de cumplir sus atribuciones para agilizar los procedimientos legislativos, la Mesa Directiva da seguimiento a los turnos dictados.
2. El Presidente presenta mensualmente al Pleno un **informe general sobre los vencimientos de plazos, las prórrogas otorgadas y las excitativas formuladas**. Dicho informe se publica íntegro en la Gaceta.”

181. Dicho informe, tiene relevancia en términos del **artículo 217** del Reglamento, toda vez que vencidos los plazos, puede considerarse precluida la facultad de dictaminar de la Comisión a la que originalmente fue turnada la iniciativa; motivando ello la posibilidad de un nuevo turno, que en caso de también vencer sin dictamen, puede derivar en la discusión y votación directa por parte del Pleno:

“Artículo 217

1. **Vencidos los plazos y prórrogas sin que se presente dictamen ni exista causa justificada para ello se tendrá por precluida la facultad de la comisión para hacerlo.**
2. Una vez precluido el derecho de la comisión coordinadora para presentar su dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva **comunicará por escrito a la comisión que resulte pertinente** para que proceda a la elaboración del dictamen en el plazo improrrogable de veinte días hábiles.
3. Si transcurrido dicho plazo no se emitiera dictamen el Presidente de la Mesa Directiva instruirá la **publicación** de la iniciativa o proyecto en la Gaceta Parlamentaria con el señalamiento de que dicha iniciativa o proyecto no han sido dictaminados.
4. En los casos de las iniciativas o proyectos presentados por los otros sujetos legitimados para ello, distintos a los senadores, el Presidente procederá en los términos señalados en el párrafo anterior.
5. En el caso de las iniciativas a que se refiere la fracción IV del artículo 71 de la Constitución la Mesa Directiva resolverá lo conducente.
6. A partir de la publicación en la Gaceta Parlamentaria de la iniciativa o proyecto no dictaminados, la Mesa Directiva **dentro de las tres sesiones ordinarias siguientes, deberá incluir dicha iniciativa o proyecto en el Orden del día, en los términos que fueron presentados y someterlos a discusión y votación del Pleno** en la sesión que corresponda a la inclusión del Orden del día de dichos asuntos;

7. En la tramitación de estos asuntos ante el Pleno se observarán las reglas aplicables a los dictámenes, previstas en la Constitución, en la Ley y este Reglamento.”

182. Finalmente, el **artículo 219** del Reglamento dispone de ciertas reglas aplicables a iniciativas pendientes de dictamen o que cuentan con dictamen pero que no fueron sometidas al Pleno, lo que puede derivar en la conclusión de su trámite procesal:

“Artículo 219

1. Al iniciar cada año de ejercicio legislativo, la Mesa presenta al Pleno, dentro de las cinco primeras sesiones, un informe escrito sobre las iniciativas o proyectos pendientes de dictamen, precisando las diferentes actuaciones recaídas en cada una de ellas. El informe se publica en la Gaceta.

2. Respecto de las iniciativas y proyectos pendientes de dictamen la Mesa procede, en su caso una vez que se integren las comisiones, en los siguientes términos:

I. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas de las entidades federativas, así como los proyectos de la Cámara de Diputados, continúan su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda;

II. Las iniciativas de senadores de las que se disponga dictamen debidamente formulado sin haberse sometido aún al Pleno, también **culminan su trámite legislativo**;

III. Respecto de las iniciativas de senadores presentadas durante el año de ejercicio legislativo inmediato anterior, respecto de las cuales hayan transcurrido los plazos o incumplido las disposiciones previstas en los artículos 212 al 217 de este Reglamento, y que continúen sin dictaminar, se procede a lo siguiente:

a) Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio del año de ejercicio legislativo la Mesa, por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, remite a cada Grupo Parlamentario el listado de iniciativas presentadas por sus integrantes, a fin de que en un plazo no mayor a diez días hábiles, se pronuncien en forma escrita para mantener vigentes aquéllas que son de su interés;

b) La Mesa también consulta, en iguales plazos y para los mismos efectos referidos en el inciso anterior, a las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

c) Las iniciativas así seleccionadas continúan el procedimiento legislativo, según corresponda en cada caso; y

d) Las iniciativas no seleccionadas por los grupos ni por las juntas directivas de comisiones son materia de un proyecto de acuerdo que la Mesa somete directamente al Pleno para concluir los trámites legislativos, descargar los turnos correspondientes y enviar los expedientes al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo.”

183. Todo lo anterior adquiere relevancia en tanto que, por un lado, es evidente que no se respetó la regla de plazo contemplada en el **artículo 212, numeral 1**, del **Reglamento del Senado de la República** ni las demás reglas contempladas en el propio artículo **212** y, por otro, no se localizaron evidencias que permitan corroborar el cumplimiento de las reglas contempladas en los **artículos 183, 214, 215, 217 y 219**, la cuales, de haber sido observadas, pudieron haber derivado en el retorno de la iniciativa, en la discusión directa de la misma por el Pleno o, en su defecto, en la conclusión de su trámite; todo ello, a partir de los pasos y requisitos previstos para cada caso.
184. Así, el impacto del incumplimiento del **artículo 212, numeral 1**, no se limitó al retraso en el análisis de la iniciativa, sino que también **influyó en los posibles destinos que conforme a la normatividad pudo tener la iniciativa**; incluso, en la supuesta **urgencia** que más adelante motivó un proceso legislativo acelerado, siendo que de haberse dado debido trámite a la iniciativa y a su dictamen, su proceso de análisis pudo realizarse durante los plazos ordinarios previstos en la regulación aplicable. Esto, sin perjuicio del trabajo colegiado que, durante el plazo señalado, debió realizarse entre las Comisiones Unidas para el dictamen de la iniciativa en cuestión, conforme al **artículo 183, numeral 2**,¹²¹ del propio Reglamento.

¹²¹ **Artículo 183**

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.

ETAPA 4
Rectificación de Retorno

185. Mediante escrito de fecha veintidós de abril de dos mil veintiuno, el **Secretario Técnico**¹²² del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Senadores, solicitó al Presidente de la Mesa Directiva la rectificación de turno respecto de la iniciativa en cuestión. Esto, en los términos siguientes:

**“SEN. OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.
PRESENTE.**

Por instrucciones del suscrito **Sen. Cruz Pérez Quellar**, Presidente de la **Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía**, con fundamento en el artículo 181 del Reglamento del Senado de la República, tengo a bien solicitar rectificación de turno respecto de la iniciativa de ley que se describe a continuación:

- Iniciativa presentada el 11 de noviembre de 2020, por el Sen. Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo parlamentario del Partido Morena, con Proyecto de Decreto por el que se expide la **Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas, en materia de contratación de publicidad**, la cual se turnó a las Comisiones Unidas de Comisiones Unidas de **Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana** y de **Estudios Legislativos, Segunda**.

Lo anterior, con la finalidad de lograr una **correspondencia más idónea de dicho proyecto** en virtud de que su materia estriba en emitir regulación respecto de la contratación de servicios publicitarios, lo que conlleva la creación, diseño, planificación y ejecución de campañas publicitarias, así como la contratación de espacios publicitarios en los lugares o tiempos en los medios de comunicación en los que se inserta publicidad, lo cual **constituye materia de esta Comisión**; por lo que respetuosamente solicito a usted se rectifique el turno de la citada iniciativa, para quedar en las Comisiones Unidas **de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda.**”

186. Al respecto, el **artículo 181 del Reglamento del Senado de la República** permite efectivamente el trámite denominado **“rectificación de turno”**; no obstante, dicho precepto exige cumplir ciertas reglas para ello:

¹²² Licenciado Gilberto Francisco Encinas Espejel.

“Artículo 181

1. La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.
2. La ampliación de turno involucra en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.
3. La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto **sólo es rectificada o ampliada durante una sesión por el Presidente.**
4. A través de los integrantes de sus juntas directivas **las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno** si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.
5. **Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno**, lo solicita por escrito **a más tardar en la siguiente sesión**. La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno.”

187. La **regla 1** se cumplió, en tanto que la solicitud tuvo por objeto modificar el trámite dado a la iniciativa a efecto de que **fuera retirado de una comisión, para ser turnado a otra**, en atención a una alegada correspondencia más idónea.
188. La **regla 2** no aplicó al caso, al no estar involucrada una ampliación de turno, sino una rectificación.
189. La **regla 3 no se estima satisfecha en cuanto a la autoridad y forma en que se autorizó la rectificación**, lo que se explicará en líneas posteriores; pero aún si se considerara cumplida, ello habría ocurrido con un **vicio formal**, toda vez que, en sesión plenaria de veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Presidente de la Mesa Directiva informó¹²³ sobre la referida rectificación; sólo que **la denominación de la Ley se indicó de forma parcial**, omitiéndose precisar que la misma correspondía a la **“materia de contratación de publicidad”**¹²⁴.

¹²³ “Informo a la Asamblea que la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía, presentada por la Senadora Claudia Anaya, el 2 de septiembre de 2020 y la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas, presentada por el Senador Ricardo Monreal, el 18 de noviembre de 2020, **se rectifican en su turno para quedar en las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Segunda.**” Fuente: “Acta de la sesión a distancia celebrada el jueves veintidós de abril de dos mil veintiuno”. Gaceta del Senado: MARTES 27 DE ABRIL DE 2021 / GACETA: LXIV/3SPO-140/117175: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117175

¹²⁴ Conviene precisar que este error formal, se cometió desde que se anunció la iniciativa en sesión de once de noviembre de dos mil veinte, y si bien la respectiva iniciativa fue publicada en la Gaceta del Senado de dicha fecha, ello **pudo generar confusión sobre la materia de dicha iniciativa en las etapas de presentación, turno y rectificación de turno.**

190. La **regla 4** que da legitimación a los integrantes de las juntas directivas de las comisiones para solicitar por escrito, la rectificación de turno, cuando consideren que un asunto les competente, **no quedó satisfecha**. Esto porque quien suscribió la solicitud de rectificación

fue el **Secretario Técnico de un Grupo Parlamentario** en la Cámara de Senadores, mas no directamente un Senador de la República; y, si bien el escrito, según se indica en el mismo, se formuló “**por instrucciones**” del Senador Cruz Pérez Cuellar, no existe constancia o norma que avale la representación correspondiente.

191. El **artículo 181 del Reglamento del Senado de la República** es muy claro en sus **puntos 4 y 5** en cuanto a que la solicitud de rectificación de turno **debe provenir de un Senador**; por lo que, de no quedar plenamente acreditada dicha circunstancia, puede concluirse que dichas reglas quedaron infringidas, máxime que:

- El Reglamento del Senado **no confiere una facultad así para el Secretario Técnico** de cada grupo parlamentario;
- El artículo 158¹²⁵ del Reglamento del Senado de la República que contiene las funciones de los Secretarios Técnicos de las Comisiones y Comités, **no prevé alguna facultad que permita la representación de sus Presidentes**;

¹²⁵ **Artículo 158**

1. El Secretario Técnico asiste a la Junta Directiva, por conducto del Presidente de la comisión o comité, en la planeación, ejecución, control y seguimiento de las actividades a desarrollar.
2. El Secretario Técnico desempeña las siguientes funciones:
 - I. Apoya en la formulación y ejecución del programa de trabajo de la comisión o comité, de las subcomisiones o subcomités y de los grupos de trabajo;
 - II. Recibe y registra los expedientes de los asuntos que son turnados o remitidos, dando inmediata cuenta de ellos a la Junta Directiva y, en su caso, a los integrantes de la comisión o comité;
 - III. Formula, bajo la orientación de la Junta Directiva, los proyectos de dictamen, resolución u opinión de los asuntos que son turnados a la comisión o comité;
 - IV. Prepara y remite, bajo las indicaciones del Presidente, la convocatoria, el proyecto de Orden del Día y los documentos necesarios para las reuniones de trabajo;
 - V. Lleva el registro de asistencia de los senadores y levanta, en consulta con los secretarios de la Junta Directiva, las actas de las reuniones;
 - VI. Participa con voz en las reuniones, cuando así se requiere, para presentar proyectos, aportar información o emitir opiniones;
 - VII. Organiza y mantiene actualizados el archivo y la información estadística de la comisión o comité;
 - VIII. Coadyuva con el Presidente de la comisión o comité a dar seguimiento al trabajo de los asesores y del personal de apoyo;

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

- El escrito **no refiere el fundamento legal** que sustente la representación de un Senador de la República o Presidente de una Comisión determinada;
- **No se anexó al escrito algún oficio o documento suscrito por el Senador** a nombre de quien se formula la solicitud, que confirme la instrucción para tramitar la rectificación;
- **En la respectiva sesión, no existió intervención del Senador** en términos del artículo 76, numeral 2, fracción V¹²⁶ del Reglamento del Senado, que confirmara la autoría de la solicitud de rectificación.

192. Luego, **es difícil reconocer legitimación al Secretario Técnico del Grupo Parlamentario** que suscribió la solicitud de rectificación de turno a nombre de un Senador y, particularmente, del Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía¹²⁷.
193. Ahora bien, más allá de la persona que suscribió la solicitud de rectificación, es relevante destacar que la **regla 5** tampoco fue satisfecha en su componente de **temporalidad**.
194. Lo anterior, dado que **el plazo para que un Senador solicite la rectificación vence en la siguiente sesión a la que se realizó el respectivo turno**; lo que, en el caso, ocurrió desde el dieciocho de noviembre de dos veinte (sesión siguiente a la del once de noviembre en que se presentó la iniciativa).

IX. Funge como enlace con las secretarías generales de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos, así como con los demás órganos técnicos y de apoyo del Senado, para coadyuvar al funcionamiento de la comisión o comité;

X. Auxilia a la comisión o comité en la difusión de sus actividades a través de los medios de comunicación de que dispone el Senado; y

XI. Elabora, previamente al término de la Legislatura, la Memoria de Labores y el acta de entrega a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de los asuntos que hayan sido turnados a la comisión o comité y la documentación referente a los mismos.”

¹²⁶ “**Artículo 76 1.** Los senadores hacen uso de la palabra en tribuna, previa autorización del Presidente, de acuerdo con el Orden del Día, para los siguientes efectos y sujetándose a los tiempos que para cada caso se indica:

[...] **2.** Los senadores hacen uso de la palabra desde su escaño, previa autorización del Presidente, por no más de tres minutos, en los siguientes casos:

[...] **V.** Para solicitar aclaraciones de procedimiento, rectificación o ampliación de turno; y”

¹²⁷ Máxime que ni siquiera fue el Secretario Técnico de la Comisión respectiva quien suscribió la solicitud, sino el Secretario Técnico del Grupo Parlamentario, cuyas funciones no se advierten delimitadas en el Reglamento del Senado.

195. Después de ello, **tuvieron lugar diversas sesiones durante los meses de noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo y abril**, siendo que la rectificación se presentó hasta el veintidós de abril de dos mil veintiuno; por lo que puede concluirse de manera notoria que **la solicitud de rectificación se formuló de forma extemporánea**, siendo que previo a ello, habría sido necesario concluir el trámite en la Comisión de origen o aplicar las reglas previstas en los artículos **183, 214, 215, 217 y 219** ya mencionados.

196. Retomando el cumplimiento de la regla prevista en el **artículo 181, numeral 3**, conviene apuntar que la misma no puede ser vista de forma aislada; sino en conjunto con lo previsto en el **numeral 5** del propio artículo; así como con lo dispuesto en el **artículo 117, numeral 3**, del propio Reglamento:

<p>“Artículo 181</p>	<p>1. <u>La rectificación de turno modifica</u> el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.</p> <p>[...]</p> <p>3. La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificadora o ampliada durante una sesión <u>por el presidente</u>.</p> <p>4. <u>A través de los integrantes de sus juntas directivas</u> las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.</p> <p>5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. <u>La Mesa resuelve</u> sobre la solicitud y se informa al Pleno.</p>
<p>“Artículo 177</p>	<p>1. El Presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión.</p> <p>2. El turno puede comprender uno o más efectos para una o más comisiones.</p> <p>3. <u>Por acuerdo de la Mesa, se puede modificar el turno</u> dictado a un asunto, siempre y cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno.”</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

197. El análisis sistemático y causal de dichas disposiciones normativas lleva a concluir que el **Presidente de la Mesa directiva** está autorizado a rectificar *motu proprio* un turno por el mismo dispuesto, **siempre y cuando ello ocurra durante la misma sesión**; en tanto que, cuando la rectificación de turno ocurra en la siguiente sesión y a instancia de los integrantes de la Junta Directiva de una Comisión o de cualquier Senador, la modificación del turno sólo puede ser autorizada por **acuerdo de la Mesa Directiva**, previa **causa justificada**.
198. Para llegar a dicha conclusión, de inicio, debe tomarse en consideración que la **rectificación de turno implica una modificación al trámite de turno**, como se desprende del **artículo 181, numeral 1**, del Reglamento¹²⁸, lo que descarta que la rectificación y la modificación del turno correspondan a trámites distintos; por lo que el uso de ambas expresiones en los **artículos 177 y 181** pertenece a similar contexto de hacer un cambio al turno originalmente dispuesto.
199. Ahora bien, para comprender el alcance de dicho trámite, conviene atender a lo que cada una de las iniciativas que dio lugar al **Reglamento del Senado** vigente contempló en las respectivas propuestas de redacción de los artículos inherentes:

Iniciativas presentadas	Artículos inherentes a la rectificación de turno
14 de diciembre de 2001: Senador por la LVIII Legislatura, César Jáuregui .	<p>“Artículo 83.</p> <p>Las iniciativas y minutas de ley o decreto se presentarán ante el pleno de la Cámara.</p> <p>Una vez leída en forma total o resumida, el Presidente de la Mesa dará el turno a la comisión o comisiones que corresponda.</p> <p>La decisión sobre el turno que corresponda sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa <u>en el transcurso de la sesión</u> en que se presentó la iniciativa.</p> <p>[...]”</p>
14 de diciembre de 2001: Senadores por la LVIII Legislatura, Lydia Madero ,	<p>“Artículo 83</p> <p>1. Las iniciativas y minutas de ley o decreto se presentarán ante el pleno de la Cámara. Una vez leída en forma total o resumida,</p>

¹²⁸ **Artículo 181.**

1. La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.

Iniciativas presentadas	Artículos inherentes a la rectificación de turno
<p>Gerardo Buganza y Raymundo Cárdenas.</p>	<p>el Presidente de la Mesa dará el turno a la comisión o comisiones que corresponda.</p> <p>2. La decisión sobre el turno que corresponda sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa en el transcurso de la sesión en que se presentó la iniciativa.</p> <p>[...]"</p> <p>“Artículo 233.</p> <p>1. En caso de que algún senador considere procedente solicitar rectificación del turno asignado a las iniciativas o minutas, esta solicitud sólo podrá presentarse en la misma sesión en la que se haya determinado el turno correspondiente.”</p>
<p>08 de diciembre de 2005: Senador por la LIX Legislatura, Héctor Federico Ling.</p>	<p>*No se advierte norma que regule la rectificación o modificación de turno en el alcance objeto de análisis.</p>
<p>24 de octubre de 2006: Senador Héctor Pérez Plazola.</p>	<p>“Artículo 157</p> <p>1. Se informará al Pleno de su recepción y serán turnadas inmediatamente a comisiones, todas las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las minutas de ley enviadas por la colegisladora.</p> <p>[...]"</p> <p>“Artículo 158.</p> <p>[...]</p> <p>2. Cuando una comisión considere que un asunto de su competencia no le ha sido turnado, lo hará saber al Presidente de la Mesa para que éste resuelva lo conducente. Lo mismo lo hará en caso de que un asunto que le ha sido turnado considere que no es de su competencia</p> <p>3. En caso de que algún senador considere procedente solicitar rectificación del turno asignado a las iniciativas o minutas, esta solicitud sólo podrá presentarse a más tardar en la sesión inmediata siguiente.</p> <p>4. La decisión sobre el turno que corresponda sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa, y sus decisiones al respecto serán inapelables.”</p>
<p>07 de diciembre de 2006: Senador Pablo Gómez Álvarez.</p>	<p>“Artículo 133</p> <p>1. Un turno se puede modificar para rectificar el envío o para ampliarlo.</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Iniciativas presentadas	Artículos inherentes a la rectificación de turno
	<p>2. La rectificación del turno es la corrección del trámite retirándolo de una comisión para enviarlo a otra, en atención a que de su análisis se desprende una correspondencia más idónea.</p> <p>3. La ampliación del turno es el envío a más comisiones de las que inicialmente se remitió, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.”</p> <p>“Artículo 134 1. La modificación del turno <u>sólo la decide el Pleno del Senado a propuesta del Presidente</u>, cuando éste recibe solicitud por escrito de quien esté facultado para hacerlo.”</p> <p>“Artículo 135 1. Están facultados para solicitar al Presidente la modificación del turno:</p> <p>I. El autor; II. La Mesa Directiva del Senado; III. La Mesa o mesas directivas de la comisión o comisiones a las que se turne el asunto; IV. La Mesa Directiva de una comisión a la que no se hubiera turnado el asunto.</p> <p>2. Las solicitudes de modificación de turno son <u>anunciadas</u> al Pleno por el Presidente.”</p> <p>“Artículo 136 1. La solicitud para modificar el turno se presenta por escrito en la misma sesión o en dentro de las tres inmediatas siguientes.</p> <p>2. <u>El Presidente resuelve lo conducente</u>, pero su resolución puede ser objetada en los términos del presente Reglamento.”</p>

200. Los textos transcritos permiten concluir que existieron en las iniciativas en cuestión, aproximaciones distintas al trámite de rectificación de turno, en tanto que:

- En algunos casos, se limitó la posibilidad de rectificación de turno a la sesión en que se formuló la iniciativa; en otros, a la sesión inmediata posterior; y, en otro, a un máximo de tres sesiones inmediatas siguientes; pero **siempre se propuso fijar un plazo máximo para dicho trámite.**
- En los casos de rectificación de turno durante la misma sesión en que se realizó el turno, se facultó al Presidente de la Mesa Directiva para determinar lo conducente; en un caso de rectificación de turno con plazo máximo para la sesión

inmediata siguiente, se facultó al propio Presidente para emitir la decisión respectiva con carácter inapelable; y, en el último caso, abierto a tres sesiones inmediatas siguientes, se permitió la decisión al Presidente, pero sujeta a objeción y, finalmente, a la decisión del Pleno.

201. En el caso del **Reglamento del Senado de la República**, sea por error o intencionalmente, se adoptó un esquema que parece atender a los diversos esquemas previstos en las iniciativas precedentes; ya que, por un lado, el **artículo 181, numeral 3**, confiere al Presidente de la Mesa Directiva la facultad de decidir sobre el turno y la rectificación de turno; mientras que los **artículos 177, numeral 3, y 181, numeral 5**, confieren dicha facultad a la Mesa Directiva, entendida ésta como órgano colegiado.
202. Sin embargo, el **artículo 177, numeral 3**, contiene una regla general, puesto que no discrimina sobre el tipo de asuntos o momento en que se realiza la rectificación de turno.
203. Por su parte, el artículo **181, numeral 5**, sí distingue sobre el momento de la solicitud (siguiente sesión) y el **artículo 181, numeral 3**, no presenta una redacción clara, pero por su texto y afinidad al contenido de los artículos identificados como “**83**” en las dos iniciativas presentadas el catorce de diciembre de dos mil uno, permite inferir que, cuando se hace referencia a la expresión “**durante una sesión**”, se hace alusión a la regla especial de que **el Presidente puede rectificar el turno, sin autorización de la Mesa Directiva, únicamente cuando ello ocurre en la propia sesión** en la que se asignó dicho turno.
204. Luego, fuera de dicha hipótesis prevista expresamente en el **artículo 181, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República**, siempre será necesaria la autorización de la Mesa Directiva.
205. Esta interpretación permite armonizar lo previsto en los preceptos señalados, amén de que, por mayoría de razón, **si un turno será rectificado con posterioridad al plazo máximo permitido para ello** —esto es, con posterioridad a la siguiente sesión correspondiente a aquella en que se asignó el turno—, **no podría**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

concederse que sólo el Presidente de la Mesa Directiva decida sobre ello, ya que en ese caso, cuando menos sería requerida la autorización de la Mesa Directiva y dicha decisión presentada al Pleno.

206. Ahora bien, no pasa inadvertido que una interpretación alterna del **artículo 181, numerales 3 y 4**, podría implicar que se faculta al Presidente de la Mesa Directiva para decidir sobre aquellas solicitudes de rectificación formuladas por integrantes de las Mesas Directivas de las Comisiones; mientras que el **numeral 5** se refiere a otras solicitudes formuladas por cualquier Senador (que no integre dichas Mesas Directivas). Sin embargo, una interpretación así no resulta aceptable, en tanto que la misma no podría ser armonizada con la regla general prevista en el **artículo 177, numeral 3**.
207. Tampoco pasa inadvertido que en la **Acción de Inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018** ya fue explorado el supuesto de rectificación de turno (negativa) como posible vicio del procedimiento legislativo¹²⁹. Sin embargo, el examen realizado en dicho caso correspondió a reglas previstas en el **Reglamento de la Cámara de Diputados**, contenidas en preceptos que difieren de los analizados en este caso; de ahí que dicho precedente no se estima aplicable al presente asunto¹³⁰.

¹²⁹ Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del que culminó en el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹³⁰ “**Artículo 71.**

1. Un turno se podrá modificar para rectificar el envío, ampliarlo o declinarlo.
2. La rectificación del turno, será la corrección del trámite retirándolo de una comisión para enviarlo a otra, en atención a que de su análisis se desprenda la correspondencia más idónea, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley.
3. La ampliación del turno será el envío a más comisiones, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.”

“**Artículo 73.**

1. **La modificación del turno sólo la podrá realizar el Presidente**, cuando haya recibido solicitud de quien esté facultado para hacerlo. El plazo para resolver la modificación de turno será de cinco días, contados a partir de la recepción de la solicitud.
2. Durante la sustanciación del procedimiento de rectificación de turno, no correrá el plazo para emitir dictamen.”

“**Artículo 74.**

1. Estarán facultados para solicitar al **Presidente** la modificación del turno:
 - I. El autor,
 - II. El Grupo, en el caso de asuntos presentados en su nombre, y

208. Finalmente, se tiene presente que una consulta a la **Gaceta del Senado** permite confirmar que, en distintos casos, las decisiones sobre la rectificación de turno, ha correspondido a **decisiones adoptadas en reuniones de la Mesa Directiva** y no a decisiones unilaterales de su Presidente; lo que ha ocurrido, incluso, cuando la solicitud respectiva ha sido planteada por diversas Comisiones.
209. Para ello, es un hecho notorio que a la Gaceta correspondiente al dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se incorporó el denominado **“INFORME DE LA MESA DIRECTIVA EN RELACIÓN CON LAS HOMOLOGACIONES, RECTIFICACIONES Y AMPLIACIONES DE TURNO; Y RETIROS DE ASUNTOS TURNADOS A COMISIONES, ACORDADOS EN LA REUNIÓN DE MESA DIRECTIVA DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2020”**. Dicha Gaceta es relevante porque corresponde a la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se realizó el turno original de la iniciativa en cuestión; por lo que, conforme al **artículo 181, numeral 5, del Reglamento del Senado de la República**, esa era la fecha máxima para, solicitar, en su caso, la respectiva rectificación.
210. Previo a ello, era una práctica común el que las rectificaciones de turno fueran autorizadas por la Mesa Directiva; práctica que, si bien se fue abandonando, no podría convalidarse en términos del análisis normativo arriba expuesto. Luego, puede concluirse que, en el trámite de rectificación del turno, **no fueron observadas, entre otras, las reglas contenidas en los artículos 177, numeral 3, y 181, numerales 4 y 5, del Reglamento del Senado de la República.**
211. La trascendencia de ello tiene un impacto relevante; ya que, en la decisión de rectificar el turno, **no se tomó en cuenta la participación de los distintos integrantes de la Mesa Directiva** elegidos para el tercer año¹³¹ de ejercicio de la LXIV Legislatura, pertenecientes a distintos grupos parlamentarios, ni menos la de **los integrantes de las Comisiones Unidas a las que la iniciativa fue inicialmente**

III. La Junta Directiva o juntas directivas, por mayoría.

2. El Presidente deberá informar al Pleno, cuando realice una modificación del turno, y enviarlo para su publicación en la Gaceta.”

“Artículo 75.

1. El plazo para solicitar la modificación del turno será de cinco días posteriores a la presentación del asunto y **el Presidente resolverá lo conducente, su decisión será inatacable.”**

¹³¹ 1º de septiembre de 2020 al 31 de agosto de 2021.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

turnada y a quienes se privó fuera de plazo y formalidades aplicables, de participar en el dictamen de la iniciativa. Esto, sin perjuicio de que el anuncio de la rectificación de turno no fue completo en lo referente a la denominación correcta de la respectiva iniciativa, lo que pudo incidir en su debida identificación para fines de objeción.

ETAPA 5
SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS 26 de abril de 2021

212. A partir del aviso de rectificación de turno de la iniciativa, se giraron en la misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno), los oficios **DGPL-2P3A.-3136; DGPL-2P3A.-3138** y **DGPL-2P3A.-3137**, por los que se informó de dicho evento a los presidentes de las siguientes Comisiones:

- **Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.**
- **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana.**
- **Comisión de Estudios Legislativos, Segunda.**

213. A continuación, la **Secretaria Técnica**¹³² de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, suscribió con fecha veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el oficio **LXIV/3.2/RTC/040/21**, por el que, **por instrucciones** del Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, se informó que el lunes veintiséis de abril de dos mil veintiuno, a las diecinueve horas, tendría lugar una **reunión extraordinaria** en la modalidad a distancia de las **Comisiones Unidas de Radio , Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda**; en cuyo orden del día se encontraba el:

- **“Dictamen y en su caso, aprobación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se expide Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad”.**

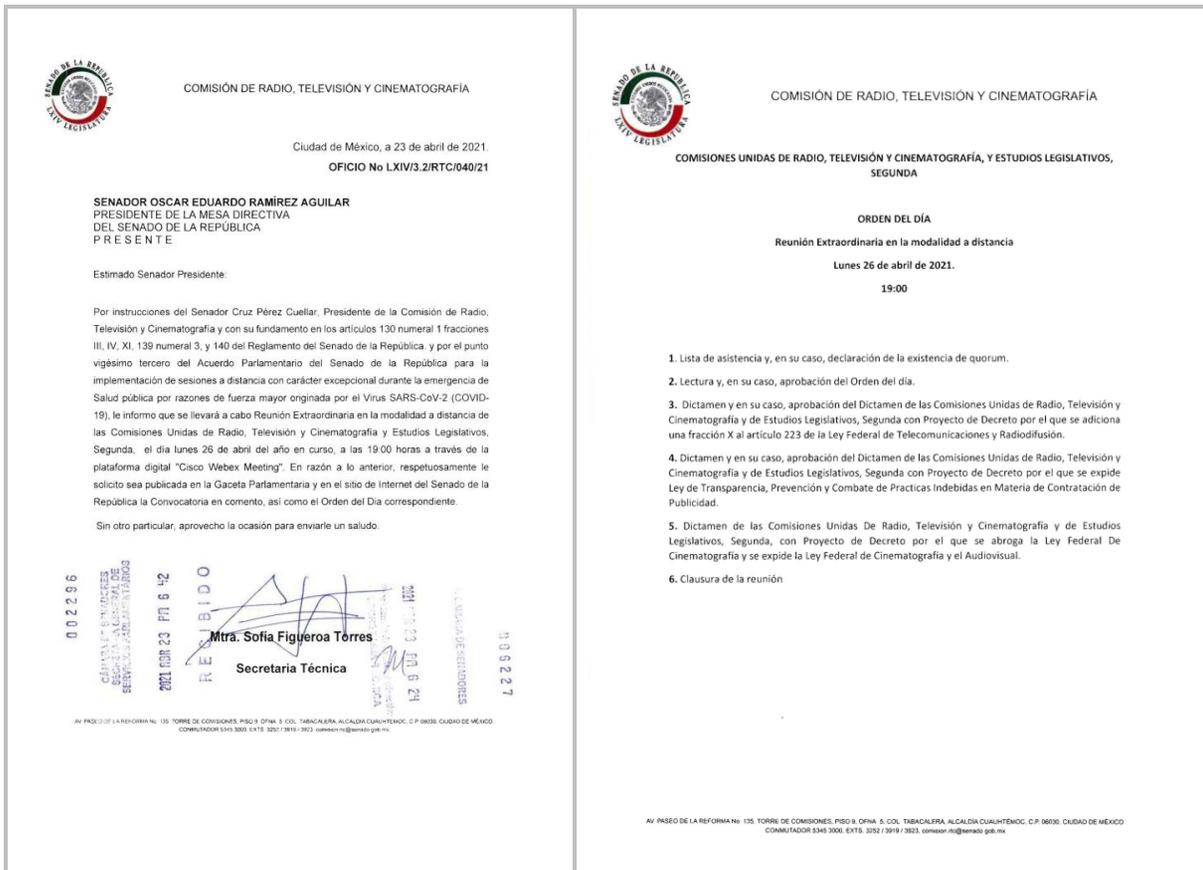
214. Dicho oficio, entregado el día de su fecha, fue publicado¹³³ en la Gaceta del Senado el propio viernes veintitrés de abril de dos mil veintiuno; pero **no se**

¹³² Maestra Sofía Figueroa Torres.

¹³³ URL: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117118

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

advierte que la propuesta de dictamen hubiera sido también publicada en dicho medio, como lo exigen los artículos 114¹³⁴, numeral 2, y 193¹³⁵, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República:



215. Esto, sin perjuicio de que el propio oficio fue suscrito por la **Secretaría Técnica** de la referida Comisión y no por el Presidente de la Junta Directiva, sin que se fundara y motivara dicha representación. En el oficio, se citó el **artículo 130, numeral 1, fracciones III, IV y XI**,¹³⁶ que faculta directamente al Presidente de la

¹³⁴ “Artículo 114

1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.

2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.

3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.”

¹³⁵ “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.

[...]

¹³⁶ “Artículo 130

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

I. Informar por escrito a los integrantes de la comisión sobre los asuntos turnados y el trámite que les corresponda;

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Junta Directiva para convocar a reuniones extraordinarias en los casos señalados en la propia norma. Sobre ello, debe tomarse en cuenta que el **Reglamento del Senado de la República** sólo faculta a los Secretarios de las Juntas Directivas a convocar a sesiones extraordinarias cuando su Presidente se niegue a ello, según se dispone en el **artículo 132, numeral 3**, condición que en el caso no ocurrió.

216. El oficio, también se fundó en los **artículos 139¹³⁷, numeral 3, y 140¹³⁸** del propio Reglamento, destacando que el primer precepto aquí señalado, dispone que **“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”**.
217. En cualquier caso, la respectiva **sesión extraordinaria** tuvo lugar en la fecha programada; para lo cual, conviene referir que este tipo de sesiones no requiere la emisión de la convocatoria respectiva con una anticipación mínima de setenta y dos horas como lo exige el **artículo 139, numeral 1**, del **Reglamento del Senado de la República**; ya que, en términos del **numeral 3** del propio precepto, pueden

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

IV. Informar por escrito al Presidente de la Mesa de la celebración de las reuniones y solicitar los apoyos parlamentarios y administrativos necesarios;

[...]

XI. Solicitar la publicación en la Gaceta de las convocatorias a las sesiones de la comisión, así como de los documentos que deban difundirse en ese medio; y

[...]

¹³⁷ **“Artículo 139**

1. 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.

2. Durante los recesos del Senado, las reuniones ordinarias se convocan cuando menos con cinco días de anticipación.

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.”

¹³⁸ **“Artículo 140**

1. Todas las convocatorias a reuniones de comisiones deben contener:

I. Nombre de la comisión o comisiones que se convocan;

II. Fecha, hora y lugar de la reunión;

III. Tipo de la reunión, ya sea ordinaria o extraordinaria, de comisiones unidas o en conferencia;

IV. El proyecto de Orden del Día; y

V. Rúbrica del Presidente de la Junta Directiva o, en su caso, de quien convoca.

2. Junto con la convocatoria se envían a los integrantes de cada comisión los documentos que sustentan el desahogo del Orden del Día.”

convocarse con la anticipación que se requiera, **previo acuerdo de la Junta Directiva.**

218. Sin embargo, en el caso, no existe evidencia en autos que acredite que el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, contó con el **acuerdo de la Junta Directiva** de dicha Comisión, ni menos de la Junta Directiva de la diversa Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, para convocar a una sesión extraordinaria (sea justificando la necesidad de ello o a partir de una solicitud de al menos una tercera parte de los integrantes de las Comisiones Unidas)¹³⁹; y más bien la convocatoria comunicada por el Secretario Técnico parece derivar de una instrucción directa y unilateral del Presidente de una sola de las Comisiones.

219. Esto es relevante porque, **tratándose de Comisiones Unidas, la convocatoria a una reunión extraordinaria debe formularse previo acuerdo de las Juntas Directivas de ambas Comisiones Unidas** y a partir de la coordinación de los Presidentes de las Comisiones Dictaminadoras¹⁴⁰.
220. A la vez, tampoco existe constancia que demuestre que, a la convocatoria respectiva, se acompañaron los documentos que sustentaban el orden del día, como lo prevé el **artículo 140, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República**; el cual, además, exige que la convocatoria se realice mediante **comunicación directa** a los integrantes de la Comisión, situación de la que, de igual forma, no existe evidencia en autos.

¹³⁹ Como lo exige el art. 132, numeral 2 del Reglamento:

¹³⁹ **“Artículo 130**

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

I. Informar por escrito a los integrantes de la comisión sobre los asuntos turnados y el trámite que les corresponda;

[...]

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

[...].”

¹⁴⁰ Criterio adoptado en la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**, fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán: “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.**”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

221. Además, conviene tomar en cuenta que el turno se realizó a las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda**; por lo que resultaba aplicable no sólo como regla general la prevista en el **artículo 193, numeral 1**, en relación con el **artículo 114, numeral 2**; sino, sobre todo, la regla especial contemplada en el **artículo 186 del Reglamento del Senado de la República**, dispuesta expresamente para los dictámenes de comisiones unidas:

“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.”**

222. Dicha norma presupone dos condiciones que en el caso no se cumplieron¹⁴¹; la primera, consistente en que el proyecto de dictamen tuvo que haber sido **sometido a consideración de la diversa comisión dictaminadora a fin de incorporar sus observaciones y propuestas**; y la segunda, en que el proyecto de dictamen derivado del acuerdo de los responsables de su formulación en las comisiones unidas, debió **distribuirse a todos los integrantes de las Comisiones, por lo menos, con veinticuatro horas** antes de la reunión en la que el propio dictamen deba discutirse y votarse¹⁴².
223. No existe prueba de ello, y **tampoco existe evidencia del acta**¹⁴³ que dé fe del desarrollo de la sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de abril de dos mil veinte, en la que, además, se discutirían tres dictámenes y no sólo el que precede la legislación impugnada en este asunto.

¹⁴¹ O cuando menos, no existe evidencia en autos ni hecho notorio que acredite su existencia.

¹⁴² Criterio adoptado en la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**, fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán: “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.”

¹⁴³ No se localizó en el portal informativo del Senado de la República y tampoco fue posible localizar la fecha en la que, en su caso, de haber existido, se publicó el Acta respectiva en la Gaceta del Senado.

224. Dichas actas son requeridas en términos del **artículo 145¹⁴⁴** del **Reglamento del Senado de la República** y sólo pueden dispensarse respecto de sesiones de subcomisiones. Todo esto cobra mayor relevancia cuando se trata de una **reunión extraordinaria de comisiones unidas** respecto de la cual no existen constancias de que previamente 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 dos comisiones para su revisión final.
225. Además, dado que en el caso era una **reunión conjunta**, era indispensable que **las dos Juntas Directivas se pusieran de acuerdo para convocar a una sesión extraordinaria de comisiones unidas** y no sólo que la “Secretaría Técnica” de la Comisión coordinadora, convocara a ello a partir de la supuesta instrucción del Presidente de la Junta Directiva de dicha Comisión. Esto, sin perjuicio de establecer la coordinación correspondiente en términos del **artículo 183, numeral 2, del 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.
3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema y materia.
4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen.”

¹⁴⁴ **“Artículo 145**

1. Las actas de las reuniones de las comisiones contienen por lo menos: el nombre de quien las haya presidido y de los secretarios actuantes; la relación de los senadores presentes y, en su caso, de invitados; las horas de inicio y de conclusión; la síntesis de asuntos tratados conforme al Orden del Día, con referencia a los resultados de las votaciones y los acuerdos adoptados.
2. Las actas son suscritas por los integrantes de la Junta Directiva de la comisión y se publican en la Gaceta.
3. **Las reuniones de las subcomisiones no requieren de la expedición de acta, pero los acuerdos adoptados se resumen en una síntesis firmada por los senadores asistentes.”**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

226. Como se advierte, era indispensable que la comisión coordinadora consultare a la diversa comisión sobre la **organización y método de trabajo** para el estudio del asunto y elaboración del Dictamen, de lo que no existe evidencia¹⁴⁵.
227. También, de conformidad al **artículo 185 del Reglamento**, era necesario que la Comisión coordinadora, acordare con la opinante el plazo para la emisión de la respectiva opinión; la cual, tendría que haber sido enviada a la coordinadora antes de la elaboración del dictamen. Dicho documento, debió incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

“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.**”

228. En dicho mecanismo de coordinación, no debe perderse de vista el papel que, para concurrir a la formulación de los dictámenes, otorga a la Comisión de Estudios Legislativos el **artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, lo que refrenda el **artículo 178, numeral 2**,¹⁴⁶ del **Reglamento del Senado de la República**:

¹⁴⁵ En la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**, fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán se refirió: “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 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, 24 horas antes de la reunión** en que deba discutirse y votarse (artículo 186).”

¹⁴⁶ “**Artículo 178**

“Artículo 89

1. La Comisión de Estudios Legislativos **conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas** de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.”

229. Como ya fue referido, en el caso, no se exhibió como prueba ni se localizó el acta de la sesión extraordinaria celebrada en el marco de las Comisiones Unidas, lo que en sí mismo, implicaría un vicio procedimental. Sin embargo, lo que sí fue posible consultar y se cita como hecho notorio, lo es el **vídeo de la sesión extraordinaria** en cuestión, mismo que está disponible en el portal de Internet del Senado de la República; específicamente en el micrositio¹⁴⁷ de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; del cual es posible derivar las siguientes intervenciones destacadas:

Intervención	Comentarios
<p>Senadora Nancy De la Sierra Arámburo.</p>	<p>Pidió que, como en el caso del Dictamen para la Ley Federal de Cinematografía y Audiovisual, que fue retirado para ser sometido a Parlamento Abierto, también se retirara el Dictamen correspondiente a la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, al ser diversas las objeciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de competencia constitucional del Congreso para legislar en la materia. • Se está buscando regular a todo un sector en cuestión de minutos y sin mayor discusión. • Ya existe la COFECE y ésta además emitió nota advirtiendo contradicciones entre la Ley propuesta y la Ley Federal de Competencia Económica. • Varias conductas contenidas en la iniciativa serían más bien anticompetitivas. • Sería necesario un parlamento abierto para dicha Ley.

1. Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.

2. **La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley.**

3. El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.”

¹⁴⁷ Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/

CONTROVERSA CONSTITUCIONAL 94/2021

Intervención	Comentarios
Senador Carlos Mancera.	<p><u>Secundó la petición para retirar el análisis del Dictamen</u> de la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, a fin de estudiarla con calma, ya que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiene una serie de conceptos que no le dan ni transparencia ni claridad y que generan confusiones y sinsentidos. • Aunque tiene buena intención, contiene prohibiciones y restricciones que son abiertamente inconstitucionales. • Su fundamento en el artículo 28 constitucional presenta problemas. • Es tan confusa que va a generar que sea inaplicable y sería objeto de una impugnación inmediata. • Se requieren revisar los conceptos que tiene de contratación. • Tiene una definición que ni siquiera se usa en el resto de la Ley.
Senador Alberto Galarza Villaseñor.	<p><u>Se sumó a la iniciativa</u> de la Senadora Nancy de la Sierra Aramburo, para discutir ese tema de forma apropiada y no romper procedimientos ni facultades</p>
Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas.	<p><u>También se sumó a la iniciativa</u> de la Senadora Nancy de la Sierra Aramburo y del Senador Carlos Mancera.</p>

230. Con posterioridad a las intervenciones, se votó por todos los asistentes a mano alzada la **propuesta de la Senadora Nancy De la Sierra Arámburo para retirar del orden del día el Dictamen** relacionado con la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad; sin embargo, se argumentaron dificultades técnicas para contabilizar y surgió una discusión sobre dicha votación, lo que llevó a una nueva votación nominal por Comisión.
231. En primer término, votaron los integrantes de la **Comisión de Estudios Legislativos, Segunda**, contabilizándose cuatro votos a favor de que se retirara el Dictamen del orden del día y ocho votos en contra de dicha propuesta.
232. Posteriormente, se tomaron los votos de los integrantes de la **Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía** y se alcanzó un **empate de cinco votos** en cada sentido, lo que llevó a repetir la votación. La nueva votación también derivó en un empate de cinco votos. Se invocó entonces el **artículo 151¹⁴⁸** del **Reglamento del Senado de la República** y se pidió, ante el empate por segunda vez, diferir la votación a la siguiente sesión.

¹⁴⁸ “**Artículo 151**

1. Cuando en una votación de comisión sobre un asunto se produce empate, se delibera y vota de nuevo en la misma reunión.
2. Si resulta empate por segunda vez, se trata el asunto en una reunión posterior, previo acuerdo de la comisión.”

233. Conviene precisar también que, sobre diverso tema, se hizo notar que algunos asistentes formaban parte de ambas comisiones.

234. Del análisis de la reunión puede concluirse que:

- Asistieron a la sesión diez integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, participando todos ellos en la votación.
- Asistieron a la sesión trece integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, pero sólo doce participaron en la votación.
- Participó también la Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz¹⁴⁹.

235. En cualquier caso, a continuación, se presentan los resultados de la votación que, en lo que interesa, tuvo lugar en la sesión del **veintiséis de abril de dos mil veintiuno**:

Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía:

Senadora / Senador		Grupo Parlamentario	Asistió	Votó por el retiro del orden del día.	
1	DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA SECRETARIO	MORENA ¹⁵⁰	SÍ		EN CONTRA
2	JOSÉ ALFONSO PASCUAL SOLÓRZANO FRAGA SECRETARIO	MORENA	SÍ		EN CONTRA
3	LILIA MARGARITA VALDÉZ MARTÍNEZ	MORENA	SÍ		EN CONTRA
4	JOSÉ ANTONIO CRUZ ÁLVAREZ LIMA	MORENA	SÍ		EN CONTRA
5	CRUZ PÉREZ CUÉLLAR PRESIDENTE	MORENA	SÍ		EN CONTRA
6	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN ¹⁵¹	SÍ	A FAVOR	
7	JESÚS HORACIO GONZÁLEZ	PAN	SÍ	A FAVOR	
8	ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS	PRI ¹⁵²	SÍ	A FAVOR	
9	JOSÉ ALBERTO GALARZA VILLASEÑOR	MC ¹⁵³	SÍ	A FAVOR	
10	NANCY DE LA SIERRA ARAMBURU	PT ¹⁵⁴	SÍ	A FAVOR	
				5 VOTOS	5 VOTOS

¹⁴⁹ Secretaria de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana.

¹⁵⁰ Movimiento Regeneración Nacional.

¹⁵¹ Partido Acción Nacional.

¹⁵² Partido Revolucionario Institucional.

¹⁵³ Movimiento Ciudadano.

¹⁵⁴ Partido del Trabajo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Comisión de Estudios Legislativos, Segunda:

Senadora / Senador		Grupo Parlamentario	Asistió	Votó por el retiro del orden del día.	
1	ANA LILIA RIVERA RIVERA PRESIDENTE	MORENA	SÍ		EN CONTRA
2	NANCY GUADALUPE SÁNCHEZ ARREDONDO SECRETARIA	MORENA	SÍ		EN CONTRA
3	SAÚL LÓPEZ SOLLANO	MORENA	SÍ		EN CONTRA
4	JESUSA RODRÍGUEZ RAMÍREZ	MORENA	SÍ		EN CONTRA
5	JOSÉ RAMÓN ENRÍQUEZ HERRERA	MORENA	SÍ		EN CONTRA
6	MARÍA MERCED GONZÁLEZ GONZÁLEZ	MORENA	SÍ		EN CONTRA
7	JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ LIMA	MORENA	SÍ		EN CONTRA
8	SERGIO PÉREZ FLORES	MORENA	SÍ		EN CONTRA
9	MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA	PRD	SÍ	A FAVOR	
10	NANCY DE LA SIERRA ARÁMBURO	PT ¹⁵⁵	SÍ	A FAVOR	
11	CLAUDIA RUIZ MASSIEU	PRI	SÍ	AUSENTE ¹⁵⁶	
12	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN	SÍ	A FAVOR	
13	DAMIÁN ZEPEDA VIDALES	PAN	SÍ	A FAVOR	
14	DANTE DELGADO RANNAURO	MC	NO	AUSENTE	
15	RAÚL BOLAÑOS-CACHO CUÉ	PVEM	NO	AUSENTE	
				4 VOTOS	8 VOTOS

236. Destaca también que todos los integrantes de las Comisiones pertenecientes al partido con mayoría parlamentaria y en cuyo seno surgió la iniciativa votaron en contra del retiro de la iniciativa (trece votos); mientras que **todos los integrantes pertenecientes a las minorías representadas en las Comisiones votaron a favor del retiro del Dictamen del orden del día** (nueve votos).

237. Con todo, no se logró un acuerdo entre ambas Comisiones sobre el retiro del Dictamen del orden del día. Al final de la sesión, **el Presidente de la Comisión coordinadora señaló que, dado el empate suscitado, convocaba a una nueva reunión para el siguiente día** a las quince horas, **lo que generó distintos cuestionamientos de los legisladores de las minorías parlamentarias**, en los siguientes términos:

- **Se estaba convocando a una fecha y hora en la que existiría sesión del Pleno, por lo que se pedía que las reuniones no fueren simultáneas.**

¹⁵⁵ Partido del Trabajo.

¹⁵⁶ No participó en la votación; sin embargo, en su intervención estaba por el retiro del Dictamen.

- La convocatoria sólo podría formularse por acuerdo de las Juntas Directivas de ambas comisiones.
- El Presidente de la Comisión coordinadora, no podía en ese momento convocar por sí solo.
- La convocatoria tendría que emitirse con el plazo de anticipación previsto en el Reglamento (al menos veinticuatro horas antes).

- De convocarse en esos términos, se estarían suscitando nuevos vicios al procedimiento legislativo.

238. A pesar de lo anterior, la Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, señaló que sí podría tener lugar la sesión en términos del artículo 139, numeral 3, del Reglamento, ya que se trataba de una reunión extraordinaria que podía convocarse con la anticipación que se requiriera. Por su parte, el Presidente de la Comisión coordinadora refirió que se cuidaría que la sesión se convocara conforme a Reglamento.

ETAPA 6
SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS 27 de abril de 2021

239. No obstante lo comentado durante la sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, la Secretaria Técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, giró oficio LXIV/3.2/RTC/041/21, de fecha veintisiete de abril, entregado a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva a las trece horas con diez minutos y, a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, a las trece horas con veinticinco minutos, a partir del cual se informó al Presidente de la Mesa Directiva que, por instrucciones del Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la referida Comisión, se llevaría a cabo Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda, el propio día martes veintisiete de abril, a las quince horas (15:00), a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".
240. Esto es, cuando menos formalmente, se convocó a dicha sesión con menos de tres horas de anticipación y, ello, sin contar el tiempo requerido para la publicación de dicha Convocatoria y respectiva notificación; aunque no se

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

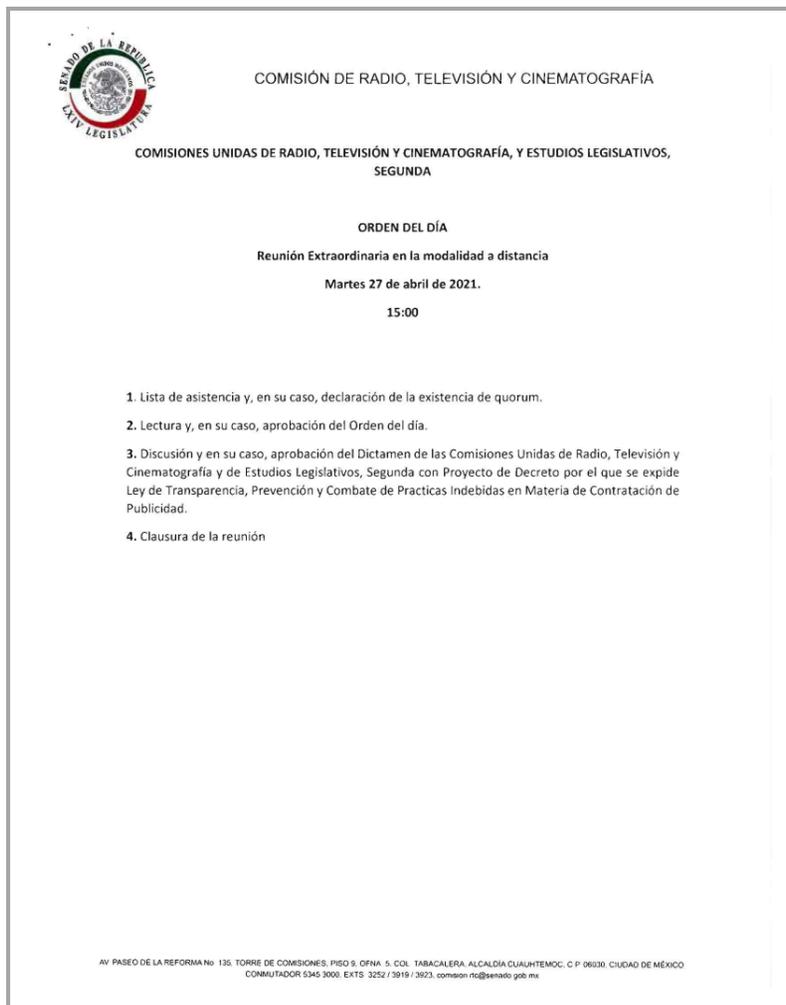
descarta que la comunicación pudo realizarse de forma digital, pero tampoco existe evidencia de ello.



241. Sobre esta nueva convocatoria¹⁵⁷, se cometieron vicios similares a los ya destacados para la sesión del día anterior, destacando que **la convocatoria no se emitió previo acuerdo de las Juntas Directivas de ambas comisiones**, con lo que se vulneró el **artículo 139, numeral 3, del Reglamento**; además de que **no existe evidencia de la comunicación directa** que, en términos de la propia norma, debía dirigirse a cada integrante. Dichos requisitos se advierten en el particular caso como de suma relevancia, dada la premura con la que se convocó a la sesión extraordinaria en cuestión; amén de la **importancia de la decisión que sería adoptada a partir del empate** registrado en la sesión del veintiséis de abril.
242. Esto sin perjuicio de que en el orden del día no se hizo alusión expresa a la condición de empate presentada en la sesión anterior, lo que era conveniente

¹⁵⁷ Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/

para anunciar la importancia de la sesión y de que asistieran todos los integrantes de las Comisiones Unidas:



243. Por otro lado, se incorporó un vicio adicional, consistente en que la sesión se convocó para un **día en el que tendría lugar una sesión del Pleno del Senado de la República**; dado que al final de la sesión plenaria celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, se convocó a la siguiente sesión del Pleno para el martes **veintisiete de abril siguiente**, a las once horas, en la modalidad a distancia. Dicha sesión del Pleno fue efectivamente celebrada ese día y concluyó a las dieciocho horas con veintiséis minutos, según se advierte del Acta respectiva; luego, **es evidente la condición de simultaneidad que se presentó respecto de ambas sesiones.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

244. Aquí, es relevante lo dispuesto por el **artículo 138, numeral 2**, del **Reglamento del Senado de la República**, que dispone que **las reuniones de las comisiones deben convocarse en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno**:

“Artículo 138

1. Una vez instalada, la comisión se reúne para que la Junta Directiva informe, en su caso, de los asuntos pendientes recibidos de la Legislatura anterior.

2. **Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno. En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones.** De ello se notifica a la Mesa.

3. En **casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno.** En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.

4. La Mesa puede coadyuvar con las Juntas Directivas para procurar que no se programen simultáneamente más de dos reuniones diferentes de comisiones cuyas materias sean afines, salvo casos excepcionales.

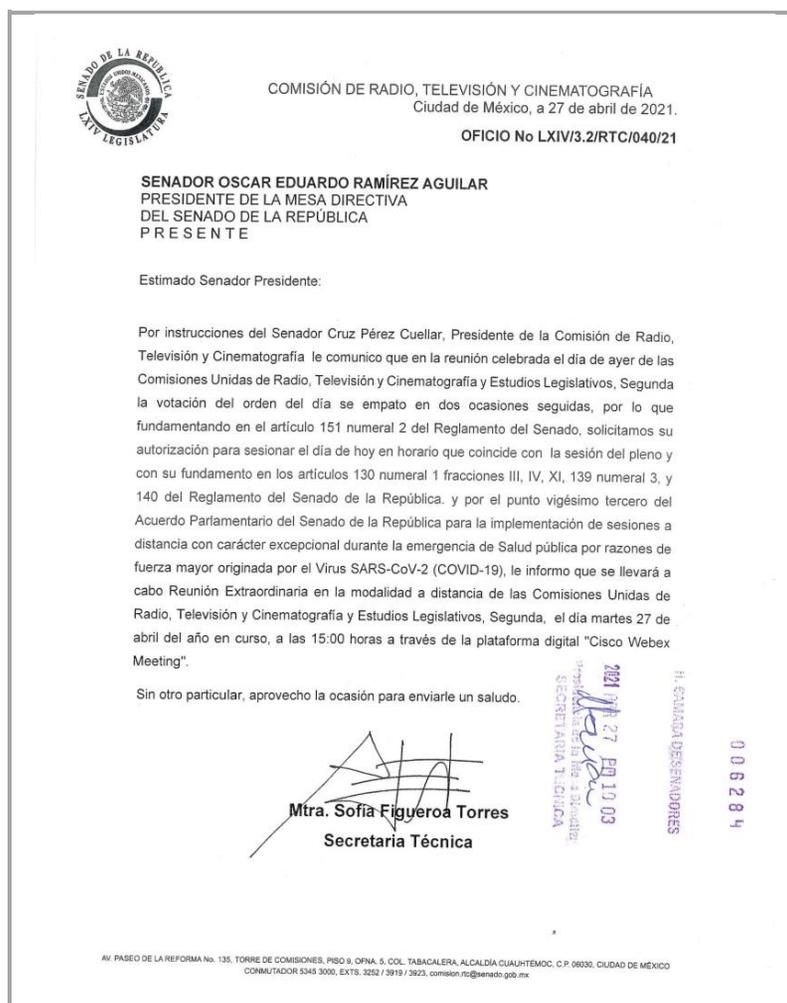
5. Cuando las comisiones acuerdan el carácter público de alguna de sus reuniones, la convocatoria respectiva debe emitirse a través de la Gaceta, en la que se asienta tal carácter.”

245. Como se advierte de la norma transcrita, **la regla referida puede tener una excepción**, sustentada en dos condiciones: la primera, que se trate de **casos urgentes o excepcionales** y, la segunda, que **ello sea autorizado por el Presidente de la Mesa Directiva**.
246. En el caso, **no se advierte la satisfacción del primer requisito**, dado que una condición de empate no actualiza por sí misma y en obvia una condición de urgencia o excepcionalidad y, en todo caso, ello tendría que haberse justificado a partir alguna razón susceptible de análisis por parte de la autoridad del propio Congreso responsable de autorizar una reunión bajo esa condición de simultaneidad.
247. Es relevante comentar que, además, las minorías no se opusieron a que la reunión tuviera lugar en fecha cercana, pero previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios y sin que ello se empalmara con la sesión del Pleno.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

248. El segundo requisito tampoco puede considerarse como cumplido, ya que no existe evidencia de que **de forma previa a la convocatoria** se contó con la respectiva autorización del Presidente de la Mesa Directiva.

249. Para ello, no pasa inadvertido que, por oficio **LXIV/3.2/RTC/040/21**¹⁵⁸, se formuló una solicitud al Presidente de la Mesa Directiva en términos del **artículo 138, numeral 2**, para que autorizare una sesión simultánea:



250. Sin embargo:

- **El oficio se suscribió por la Secretaria Técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, por instrucciones de su Presidente; y no por las Presidencias de las dos Comisiones conjuntas, previo acuerdo de sus Juntas Directivas.**

¹⁵⁸ Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

- El oficio se fundamentó en el artículo 138, numeral 2, referido a la regla de que las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno; y no en el artículo 138, numeral 3, como era requerido, a partir de la justificación de urgencia o excepcionalidad correspondiente que debió sustentarse en alguna razón específica que evidenciara la necesidad de simultaneidad.
- El oficio, se entregó a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva a las veinte horas con tres minutos (“PM 10:03”); esto es, con posterioridad a la hora de inicio de la sesión extraordinaria, siendo que varias horas antes ya se había convocado a dicha sesión.

251. Por otro lado, la respuesta¹⁵⁹ a dicho oficio se emitió el propio día, dirigida a los Presidentes de las dos Comisiones:



¹⁵⁹ Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/

252. Sin embargo, a pesar de que dicha respuesta fue debidamente fundada en el **artículo 138, numeral 3**, ya referido:

- **No existe sello de recibo¹⁶⁰ de dicha autorización que demuestre la hora en que fue recibida en las respectivas Comisiones o en sus Presidencias o Juntas Directivas.**
- **No existe mención a dicha autorización en el oficio a partir del cual se formuló la respectiva convocatoria a la sesión extraordinaria¹⁶¹.**

253. Todo esto es significativo, ya que, durante la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas, **los Senadores integrantes de las minorías cuestionaron que dicha autorización no existía e incluso pidieron que, de existir, se mostrara**; a lo que los Presidentes de las dos Comisiones no reaccionaron afirmativamente informando de la existencia previa de dicha autorización, ni menos la exhibieron como fue solicitado.

254. Luego, no existe certeza sobre la oportunidad de la referida autorización, aun si la misma se considerare válida; pero sobre todo, es difícil admitir la legalidad de una autorización así, siendo que, en el caso, **más que una condición de urgencia o excepcionalidad, las Juntas Directivas de las Comisiones Conjuntas debían asegurarse de la asistencia de tantos integrantes como fuera posible**, como vía para superar con equidad y participación de los distintos grupos parlamentarios representados en las Comisiones Unidas, el empate advertido en la sesión previa; **lo que sólo podía incentivarse a partir de una nueva sesión celebrada en un día en el que no se desarrollara una sesión simultánea del Pleno**, ya que dicha concomitancia, más bien inhibiría o dificultaría la participación de los integrantes de las Comisiones, como de hecho, así ocurrió. Y en todo caso, no se dieron razones para justificar la urgencia o excepcionalidad requerida.

¹⁶⁰ Documento consultable en la sección de reuniones de trabajo, correspondiente a la celebrada el 27 de abril de 2021, en el apartado de Anexos.

https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/reu_trabajo.php#

¹⁶¹ Además, no existe certeza de que fue suscrita por el Presidente de la Mesa Directiva; ya que, por un lado, el texto refiere que la autorización fue emitida “por sus instrucciones”; y, por otro, la firma que calza el oficio, presenta algunas discrepancias con las firmas que normalmente calzan documentos suscritos por dicha Presidencia.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

255. También, como ya se indicó, llama la atención que, en el orden del día respectivo integrado a la convocatoria de la sesión extraordinaria, no se hiciera precisión de que, en su caso, previa la discusión del Dictamen, tendría que votarse nuevamente la propuesta para su retiro, dada la condición de empate presentada en la sesión anterior.
256. Por otro lado, no pasa inadvertido que el propio **veintisiete de abril de dos mil veintiuno**, pocos minutos después de la convocatoria, se entregó acuerdo de la Junta de Coordinación Política¹⁶² para informar del **alta en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de otro Senador de la mayoría.**



257. Esto último destaca, porque **tal incorporación fue relevante para romper la condición de empate**, en tanto que el Senador José Alejandro Peña Villa, del grupo parlamentario mayoritario, **votó en contra del retiro del Dictamen**, asegurando con ello que siguiera su discusión y aprobación en Comisiones, e inmediatamente después, en el Pleno; **hecho que también se cuestionó durante la sesión extraordinaria** de las Comisiones Unidas del veintisiete de abril.

¹⁶² Gaceta del Senado correspondiente al 27 de abril de 2021.
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117229

258. De la propia sesión extraordinaria celebrada el día veintisiete de abril de dos mil uno, **tampoco obra en autos el Acta respectiva**, pero también fue posible consultar el vídeo¹⁶³ respectivo, del que, preliminarmente, destacan los siguientes puntos e intervenciones:

Puntos iniciales:

- **Al inicio de la sesión, sólo estaban presentes ocho integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda; y nueve integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), incluido el integrante que fue dado de alta ese mismo día.**
- **Se pidió al Senador José Alfonso Pascual Solórzano Fraga que diera lectura al orden del día, pero comentó que no la tenía a la mano, por lo que el Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la Comisión procedió a dar lectura a dicho documento.**

Intervenciones previas a la votación:

Intervención	Comentarios
Senadora Nancy De la Sierra Arámburo ¹⁶⁴ .	-Comentó que la sesión no estaba siendo transmitida. -Antes de que se sometiera a votación el orden del día por las respectivas Comisiones, comentó que: <ul style="list-style-type: none"> • El Dictamen contiene vicios procedimentales desde el inicio: Rectificación de turno sin resolución de la mesa directiva vulnerando el art. 151, numeral 5 del Reglamento. Como Secretaria de la Mesa Directiva, puede confirmar que <u>en ningún momento se sometió a consideración de la Mesa dicha rectificación</u>, lo que fue extraño considerando el trámite dado a otras rectificaciones. • Si bien se logró bajar el asunto del orden del día en la sesión anterior, ello no es por un capricho para postergar la aprobación de la Ley, sino por una petición para que se discuta con mayor profundidad y se abra a Parlamento Abierto. • Existen varias opiniones contrarias al Dictamen por organizaciones y órganos autónomos. Si se va a votar el Dictamen, tendrían que tomarse en consideración las reservas que hizo llegar al equipo técnico.

¹⁶³ Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/

¹⁶⁴ Entregó escrito de misma fecha en el que formuló diversas observaciones, partiendo de destacar los vicios procedimentales de la iniciativa desde el inicio de su tramitación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Intervención	Comentarios
	<ul style="list-style-type: none"> • Si no se tienen suficientes argumentos para debatir, <u>no debería concurrirse a la desafortunada practica de agrandar el número de Senadores</u> de la bancada mayoritaria para tener mayoría en las votaciones. Esto con motivo de la incorporación de otro Senador con menos de veinte minutos previos al inicio de la sesión. • Explicó que la consecuencia de retirar el asunto podría llevar el asunto directamente a Pleno, pero que pedía se tomaran en cuenta sus observaciones; y reiteraba su petición de la sesión anterior.
Senadora Ana Lilia Rivera.	-Pidió ir directamente a la votación del orden del día.
José Alberto Galarza Villaseñor.	<p>-Existió falta de respeto al Senador Juan Zepeda por el procedimiento de rectificación de turno.</p> <p>-La Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana en ningún momento se excusó de ver este tema.</p> <p>-Se dijo en la Mesa Directiva que sí existió dicha excusa a partir de un oficio, lo que no fue así.</p> <p>-Se dijo en la Mesa Directiva que se había anunciado (“cantado”) el cambio, lo que tampoco fue así.</p> <p>-Existe error de forma, de fondo y de procedimiento que es innecesario; y de baja calidad parlamentaria para llegar a un acuerdo.</p> <p>-La legislación tiene un problema de fondo y mezcla competencias con la COFECE, sin ayudar a los fines que persigue.</p>

259. Posteriormente, se tomó votación económica en cada Comisión, sobre la **“aprobación del orden del día”**; concluyéndose que, en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, existía unanimidad de los presentes en ese sentido.
260. En lo que se refiere a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, también se consideró aprobada el orden del día.
261. Posteriormente, se pidió consultar a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, si se autorizaba la dispensa de la lectura del proyecto de **“Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se expide Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad”**, lo que fue aprobado.
262. Similar consulta se hizo a la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda; lo que también se aprobó por unanimidad.

263. En cuanto a la discusión del proyecto de Dictamen, destacan las siguientes intervenciones:

Intervención	Comentarios
Senadora Nancy De la Sierra Arámburo.	<p>-Presentó algunas de sus observaciones y reservas.</p> <p>-Propuso eliminar del art. 10 todas las conductas que se consideran infracciones, en tanto que la COFECE ha advertido que no “cuadran” con las previstas en la legislación de competencia económica como prácticas anticompetitivas; luego, dicha Comisión no podría investigarlas y sancionarlas.</p> <p>-Los arts. 54, 55 y 56 establecen que para que una conducta pueda ser investigada por la COFECE tendrían que actualizarse varios supuestos no previstos en la iniciativa. Las conductas previstas en el Dictamen no son por regla general anticompetitivas ni son sancionables por el sólo hecho de que sucedan. Sólo podrían sancionarse si encuadran en el catálogo de conductas anticompetitivas que señala la Ley Federal de Competencia Económica o de que las agencias de publicidad denunciadas tuvieran poder sustancial de mercado.</p> <p>-Conforme a la Ley vigente, COFECE ya podría sancionar cualquier práctica anticompetitiva, por lo que no existe necesidad de sancionar las conductas previstas en la iniciativa. Propone que el art. 10 sólo debería prever que COFECE sancionará las prácticas anticompetitivas en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica.</p> <p>-Propuso eliminar las fracciones III y IV del artículo 7, a fin de evitar antinomia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p> <p>-Propuso modificar el régimen transitorio.</p>
Jesús Horacio González Delgadillo ¹⁶⁵ .	<p>-Consideró que era una Ley inoperante porque contemplaba cuestiones ya previstas en legislación vigente que puede sancionar la COFECE.</p> <p>-Propuso eliminar los artículos 10 y 11 por no ser necesarios al estar considerados en la Ley Federal de Competencia Económica.</p>
Cruz Pérez Cuellar.	<p>-Se manifestó a favor, expresando que la COFECE ha dejado mucho que desear.</p>
Damián Zepeda.	<p>-Indicó estar a la par en la Sesión de Pleno y consideró que era un ejercicio irresponsable el votar en el Pleno el tema de remuneraciones de los servidores públicos y al mismo tiempo el dictamen, con dos computadoras y otras condiciones, lo que además estaba prohibido.</p> <p>-En el fondo, está en contra del Dictamen, porque parece un intento del Gobierno por intervenir en una actividad privada. La competencia económica ya está regulada y existe la COFECE para atender todas las ramas salvo telecomunicaciones que existe otra competencia.</p>

¹⁶⁵ Entregó ese mismo día escrito con reservas al Dictamen.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

Intervención	Comentarios
José Alberto Galarza Villaseñor.	-Considera que sí existen temas por legislar, pero hacerlo bien, no con una Ley de quince artículos. -Está mal la forma legislativa y el proceso legislativo. -Se manifestó en contra, pero con la idea de que se repusiera el proceso, con participación de actores de diversas índoles , o de que se fortaleciera a la COFECE. En suma, en contra del fondo y forma del proceso legislativo.

264. Se procedió entonces a la votación, en lo general, del Dictamen; la que se desarrolló en los términos siguientes:

Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía:

Senadora / Senador		Grupo Parlamentario	Pasó lista de asistencia	Presente en algún momento de la sesión	Votación del Dictamen	
1	DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA SECRETARIO	MORENA ¹⁶⁶	SÍ	SÍ	A FAVOR	
2	JOSÉ ALFONSO PASCUAL SOLÓRZANO FRAGA SECRETARIO	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
3	LILIA MARGARITA VALDÉZ MARTÍNEZ	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
4	JOSÉ ANTONIO CRUZ ÁLVAREZ LIMA	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
5	ALEJANDRO PEÑA VILLA	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
6	CRUZ PÉREZ CUÉLLAR PRESIDENTE	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
7	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN ¹⁶⁷	NO	SÍ		EN CONTRA
8	JESÚS HORACIO GONZÁLEZ DELGADILLO	PAN	NO	SÍ		EN CONTRA
9	ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS	PRI ¹⁶⁸	SÍ	SÍ		SIN VOTO ¹⁶⁹
10	JOSÉ ALBERTO GALARZA VILLASEÑOR	MC ¹⁷⁰	SÍ	SÍ		EN CONTRA
11	NANCY DE LA SIERRA ARAMBURU	PT ¹⁷¹	SÍ	SÍ		EN CONTRA
			9	11	6 VOTOS	4 VOTOS

¹⁶⁶ Movimiento Regeneración Nacional.

¹⁶⁷ Partido Acción Nacional.

¹⁶⁸ Partido Revolucionario Institucional.

¹⁶⁹ No respondió cuando se le solicitó su voto.

¹⁷⁰ Movimiento Ciudadano.

¹⁷¹ Partido del Trabajo.

Comisión de Estudios Legislativos, Segunda:

Senadora / Senador		Grupo Parlamentario	Pasó lista de asistencia	Presente en algún momento de la sesión	Votación del Dictamen	
1	ANA LILIA RIVERA RIVERA PRESIDENTE	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
2	NANCY GUADALUPE SÁNCHEZ ARREDONDO SECRETARIA	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
3	SAÚL LÓPEZ SOLLANO	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
4	JESUSA RODRÍGUEZ RAMÍREZ	MORENA	NO	SÍ	A FAVOR	
5	JOSÉ RAMÓN ENRÍQUEZ HERRERA	MORENA	NO	SÍ	A FAVOR	
6	MARÍA MERCED GONZÁLEZ GONZÁLEZ	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
7	JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ LIMA	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
8	SERGIO PÉREZ FLORES	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
9	MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA	PRD	NO	SÍ		EN CONTRA
10	NANCY DE LA SIERRA ARÁMBURO	PT ¹⁷²	SÍ	SÍ		EN CONTRA
11	CLAUDIA RUIZ MASSIEU	PRI	NO	SÍ		EN CONTRA
12	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN	NO	SÍ		EN CONTRA
13	DAMIÁN ZEPEDA VIDALES	PAN	NO	SÍ		EN CONTRA
14	DANTE DELGADO RANNAURO	MC	NO	NO		
15	RAÚL BOLAÑOS-CACHO CUÉ	PVEM	NO	NO		
			7¹⁷³	13	8 VOTOS	5 VOTOS

¹⁷² Partido del Trabajo.

¹⁷³ 7 Senadores respondieron claramente “presente”, pero la Presidenta de la Comisión, contó 8 asistentes. Este punto es importante porque existe **duda sobre la existencia de quorum** al inicio de la sesión, máxime que no existe en autos Acta de la misma. En la lista de asistencia firmada que obra en el portal del Senado, aparece la firma de la **Senadora Jesusa Rodríguez Ramírez**, pero no se escucha que al tomarse lista hubiere respondido presente; y su vídeo en pantalla aparece varios minutos después de iniciada la sesión.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

265. Cuando se preguntó si faltaba algún Senador por expresar su voto, el Senador Galarza **refirió que faltaba de votar el Senador Dante Delgado**, pero que precisamente en ese instante se encontraba en Tribuna en la sesión Plenaria. La Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, comentó que tenía que estar presente el Senador para poder votar; y el Senador Galarza respondió que era debido a la sesión simultánea.
266. La Presidenta de la Comisión **interrumpió al Senador Galarza y procedió a dar cuenta de la votación**, indicando que estaba aprobado el dictamen con ocho votos a favor y cinco en contra; esto, sin permitir que se explicara la justificación que impedía votar al Senador Delgado.
267. Posteriormente, el Senador Cruz Pérez Cuellar, determinó que derivado de las votaciones en ambas Comisiones, quedaba aprobado el Dictamen. Esto, escuchándose voces de reclamo en el fondo de la grabación.
268. Después, el Senador Pérez Cuellar propuso el acuerdo de que las reservas, en su caso, se presentaran al Pleno, lo que derivó en las siguientes intervenciones:

Intervención	Comentarios
Senador Alberto Galarza.	<p>-Reiteró que existían vicios en el proceso legislativo y que eso estaban señalando los Senadores, dado que se estaban empalmando las sesiones del Pleno y las Comisiones Unidas.</p> <p>-Refirió que se estaba votando aceleradamente y que el impedir el voto de un Senador que está interviniendo en el Pleno, reafirmaba la completa ilegalidad del proceso legislativo. Pidió cuidar los procesos.</p>
Senadora Claudia Ruiz Massieu.	<p>-Explicó la prohibición de que las Comisiones sesionen al mismo tiempo que el Pleno. Que dicha prohibición existe para no violentar el derecho de los Senadores de participar en las Comisiones y emitir su voto, porque tienen la responsabilidad primaria de atender el Pleno. Señaló que a ella misma le hubiera gustado participar en la discusión en Comisiones, pero no lo pudo hacer por haber estado en la Tribuna del Pleno.</p> <p>-Pidió que se mostrara la comunicación en la que la Mesa Directiva autorizaba que tuviera lugar la sesión extraordinaria al mismo tiempo que la sesión del Pleno.</p> <p>-Citó el artículo 138 del Reglamento del Senado de la República.</p> <p>-Comentó que no sabía cuál era la excepción o la urgencia para convocar a la sesión extraordinaria, y que no se conocía la autorización de la Mesa Directiva.</p> <p>-Explicó que no era una violación menor el impedir el voto del Senador Dante Delgado. Comentó que fueron convocados en contra de los</p>

Intervención	Comentarios
	requisitos previstos en el Reglamento y vulnerando la normatividad interna.
Cruz Pérez Cuellar.	Comentó que se convocó con base en el artículo 187, numeral 2 , que permite que, bajo ciertas circunstancias, las Comisiones Unidas acuerden un formato para la discusión de un Dictamen; y que ya estaba votado el Dictamen y sólo faltaba votar el tema de llevar las reservas al Pleno.
Senadora Claudia Ruiz Massieu.	Insistió en la circunstancia de la simultaneidad de las sesiones.

269. En esos momentos, **se sumó a la sesión el Senador Dante Delgado**, quien expresó que se estaba transgrediendo la Ley Orgánica y el Reglamento del Senado; ya que, durante la votación, estaba en el Pleno en Tribuna. Pidió a los Presidentes de las Comisiones y a los integrantes del Pleno que recogieran su voto en contra.
270. A pesar de lo anterior, los Presidentes de las Comisiones determinaron continuar con la sesión; sin embargo, **la Senadora Ruiz Massieu insistió en que no existía autorización de la Mesa Directiva** para que sesionaran simultáneamente las Comisiones y el Pleno, lo que violentaba el Reglamento y, por tanto, la sesión no debería tener validez, pues se violentaban derechos de los Senadores y se usurpaban facultades de la Mesa Directiva.
271. La Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, respondió que al inicio de la sesión se había aprobado el orden del día por unanimidad y que debía concluirse el procedimiento legislativo y que cualquier sugerencia se hiciera llegar a donde correspondiera. A ello se sumó la Senadora Margarita Valdez, quien dijo que no era la primera vez que se desarrollaban sesiones simultaneas y que, con motivo de la pandemia, podían hacerse modificaciones para llevar a cabo los trabajos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

272. El Senador Mancera pidió que se hiciera constar que existió una afectación al **artículo 138, numeral 3**, ya que **la sesión no fue convocada como urgente ni como excepcional por el Presidente de la Mesa**.
273. Explicó que existe también la obligación de acudir al Pleno a votar e intervenir como fue el caso del Senador Dante Delgado y que existía una doble violación: la primera, la convocatoria y, la segunda, el negar el voto al Senador Delgado.
274. Posteriormente, la Senadora Nancy de la Sierra insistió que la sesión era ilegal, pues no podía existir sesión simultánea sin autorización del Presidente de la Mesa Directiva, autorización que no existía.
275. Luego, el Senador Dante Delgado intervino para dejar sus derechos a salvo, a partir de la manipulación que se había hecho del Reglamento y se retiró de la reunión aclarando que procedería a impugnar la sesión con todas sus consecuencias.
276. Después, se tomó en ambas comisiones la votación para llevar las reservas al Pleno, lo que derivó en la **aprobación de la propuesta por siete votos a favor y tres en contra en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía**.
277. Sin embargo, al inicio de la votación en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda y, para efectos de *quorum*, pidieron se tomara nota de que **se retiraban de la sesión por no cumplirse el procedimiento legislativo** los Senadores José Erandi Bermúdez Méndez, Alberto Galarza y Jesús Horacio González.
278. Luego, la Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, tomó votación económica y concluyó que **se aprobaba la propuesta por unanimidad de los presentes**.
279. Por último, el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía dio por terminada la sesión extraordinaria a las dieciséis horas con dos minutos del propio día veintisiete de abril de dos mil veintiuno.
280. Ahora, un análisis de lo arriba expuesto permite advertir los siguientes puntos destacados:

• La sesión no inició para, previo acuerdo de la Comisión, someter nuevamente a votación la propuesta de retiro del orden del día del Dictamen, como era procedente en términos del artículo 151, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República; esto, a partir del empate existente en la sesión anterior sobre una propuesta concreta de la Senadora Nancy De la Sierra Arámburo; quien, además, insistió en esa propuesta en la nueva sesión. Contrario a ello, se invirtió la votación para recabar votos sobre la aprobación o no del orden del día en los términos propuestos en la convocatoria; lo que pudo generar confusión, ya que, si bien el efecto habría sido el mismo, la forma de preguntar fue distinta a la que se dio en la sesión anterior.

- Desde el inicio de la sesión y durante la misma, se anunciaron vicios del proceso legislativo; especialmente, la falta de aprobación de la rectificación del turno por parte de la Mesa Directiva, lo que no tuvo respuesta.
- A pesar de que reiteradamente se reclamó la convocatoria a la sesión extraordinaria y se alegó, entre otras cuestiones, que no existía autorización para la celebración simultánea de las sesiones del Pleno y de las Comisiones Unidas, firmada por el Presidente de la Mesa Directiva; y de que, incluso, se pidió se exhibiera dicha autorización, la misma no se mostró, ni menos aún se dijo o respondió algo que confirmara su existencia o trámite.
- A pesar de que se solicitó, durante la sesión no se esperó a que el Senador Dante Delgado, terminara su intervención en Tribunal y pudiera votar.
- Cuando finalmente se incorporó, no se dio respuesta favorable ni se abrió a discusión y votación la petición del Senador Dante Delgado para que se registrara su voto, dado que cuando se tomó votación en las Comisiones Unidas, estaba en la Tribuna del Pleno, a lo que estaba además obligado en términos del artículo 138, numeral 3 del Reglamento.

281. Los puntos que se hacen notar, sumados a otras violaciones al proceso legislativo ya relatadas, confirman una amplia relación de preceptos del Reglamento del Senado de la República que no fueron observados; pero sobre todo, preocupan los indicios que confirman que por la autorización referida en el artículo 138, numeral 3, de dicho Reglamento, se buscó gestionar con posterioridad a la celebración de la sesión, a propósito de los reclamos que existieron en ella; y si bien existen evidencias en el portal del Senado de la República sobre la respectiva solicitud, la misma se entregó horas después de concluida la sesión, en tanto que la supuesta autorización emitida no presenta sellos de entrega que confirmen la hora en que fue emitida.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

282. Aquí, debe reiterarse que durante la sesión extraordinaria los Senadores de las minorías cuestionaron la falta de dicha autorización, pidieron que, de existir ésta, se exhibiera y, ante ello, sin mencionar su existencia ni menos exhibirla, los Presidentes de las Comisiones más bien comentaron que la reunión tenía validez porque se había aprobado el orden del día por quienes estuvieron presentes al inicio de la sesión. Luego, aún si, en efecto, se emitió la respectiva autorización, no existe evidencia alguna de que la misma se expidió de forma previa a la Convocatoria y más bien de lo que existe indicio es de que el oficio por el que se solicitó dicha autorización se tramitó hasta la noche, esto es, horas después de concluida la sesión extraordinaria, lo que hace inverosímil pensar que se contaba con dicha autorización cuando se convocó a la sesión; máxime que, de haber sido ese el caso, así se habría informado a los Senadores en la respectiva convocatoria.

Entrega de Oficios relativos a la Convocatoria.	Hora en que concluyó la sesión extraordinaria.	Hora en que se tramitó la solicitud de autorización para la celebración de una sesión simultánea al Pleno.
13:25 y 13:10 horas.	16:02 horas	22:03 horas

283. Ahora bien, lo que es aun de mayor preocupación, es que a pesar de que fueron solicitadas y de que existían cuestionamientos importantes al proceso legislativo, **no se remitieron por las autoridades demandadas constancias certificadas de la totalidad del proceso legislativo**; o cuando menos, de aquellas evidencias que sirvieran para refutar los reclamos de que las aludidas violaciones al proceso legislativo existieron y fueron reiteradas.

284. Incluso, en su escrito de alegatos, la Comisión accionante refiere que el proceso legislativo debe ser valorado a partir de las pruebas existentes, de las que no se desprende que las autoridades demandadas dieron cumplimiento a las normas que regulan el procedimiento legislativo. Sobre ello, lo cierto es que aun a partir de hechos notorios y de otros indicios, que pueden sumarse a las evidencias existentes en autos, lo que puede confirmarse es que sí existieron vicios reiterados al proceso legislativo, en tanto que, de la consulta del Diario de los Debates, de la Gaceta del Senado y de su portal oficial, así como de los propios autos, no existen constancias que refuten las violaciones denunciadas a los trabajos realizados en Comisiones Unidas y sí de que éstas ocurrieron.

ETAPA 7
PUBLICACIÓN DEL DICTAMEN 29 de abril de 2021

285. Dos días después de la sesión extraordinaria (veintinueve de abril del dos mil veintiuno), el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas fue publicado en la Gaceta del Senado. Sin embargo, ese mismo día fue sometido a la discusión del Pleno, con lo que no se dio cumplimiento a lo dispuesto por el **artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República**¹⁷⁴, ya que **no mediaron cuando menos las veinticuatro horas previas** requeridas en dicho precepto.

ETAPA 8
SOLICITUD DEL SENADOR DANTE DELGADO

286. El propio veintinueve de abril de dos mil veintiuno, se publicó en la Gaceta del Senado¹⁷⁵ el escrito de fecha veintisiete de abril, formulado por el Senador Dante Delgado, mediante el cual denunció al Presidente de la Mesa Directiva, como violaciones al proceso legislativo, las siguientes:

- **Turno de la iniciativa modificado de manera irregular e Indevida celebración de una sesión de las Comisiones Unidas de Radio y Televisión, y de Estudios Legislativos, Segunda, de forma simultánea a la sesión del Pleno celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintiuno**¹⁷⁶.
- **Convocatoria a la sesión de las Comisiones Unidas sin mediar la anticipación debida y negativa de las Presidencias de las Comisiones Unidas de respetar su derecho a ejercer su voto respecto a la discusión y aprobación del Dictamen, sin tomar en cuenta la obligación que tenía de hacer uso de la palabra en la sesión del Pleno.**

¹⁷⁴ **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.

¹⁷⁵ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2021_04_29/2834

¹⁷⁶ Refirió que se convocó a la sesión de Comisiones Unidas a las 10:22 horas de ese día veintisiete de abril de dos mil uno.

CONTROVERSA CONSTITUCIONAL 94/2021

287. A partir de ello, el Senador Dante Delgado, por un lado, informó que haría uso de los recursos permitidos en el Reglamento del Senado, como la moción suspensiva para exigir que dicho dictamen votado irregularmente fuera devuelto a Comisiones para no ser votado en el Pleno hasta que se cumplieran a cabalidad las disposiciones reglamentarias aplicables; y, por otro lado, solicitó expresamente al presidente de la Mesa Directiva lo siguiente:

“le solicito que en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, **tome las medidas adecuadas para cumplir las atribuciones que le confiere el artículo 39, fracciones I y IX, a saber: garantizar los derechos de las y los senadores, y realizar las acciones de su competencia en materia de disciplina parlamentaria** durante la conducción de las sesiones del Pleno.”

288. Respecto a dicha solicitud, el Presidente la Mesa Directiva, al inicio de la sesión plenaria, se limitó a informar que, dado que la comunicación estaba publicada en la Gaceta Parlamentaria, de esa forma se hacía la misma del conocimiento de la Asamblea¹⁷⁷.

 <p>Movimiento Ciudadano Grupo Parlamentario</p>  <p>SENADORES CIUDADANOS</p> <p>Ciudad de México, a 27 de abril de 2021 "2021: Año de la Independencia". Oficio no. GPMC/04/2021</p> <p>SENADORES CIUDADANOS</p> <p>SEN. EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR Presidente de la Mesa Directiva Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión Presente</p> <p>El día de hoy, transgrediendo el Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas de Radio y Televisión, y de Estudios Legislativos, Segunda, celebraron reunión de trabajo para la votación del proyecto de dictamen de una Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, iniciativa cuyo turno fue, por cierto, modificado de manera irregular y opaca para recaer en esas comisiones.</p> <p>Como es del conocimiento de quienes integramos este Senado de la República, las Comisiones no pueden celebrar reuniones de trabajo durante una sesión plenaria, conforme al artículo 138, numeral 2.</p> <p>Aunado a ello, debe resaltarse que las Comisiones mencionadas, convocaron a esta reunión de trabajo para celebrarla a las 3:00 pm, haciéndolo sin la anticipación debida y estipulada en el propio Reglamento, apenas el día de hoy a las 10:22 am.</p> <p>Cito también el artículo 138, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República:</p> <p>3. En casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno. En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.</p>	 <p>Movimiento Ciudadano Grupo Parlamentario</p>  <p>SENADORES CIUDADANOS</p> <p>Así pues, suponiendo sin conceder que las Comisiones Unidas se hayan reunido bajo el amparo de atender un caso urgente o excepcional que haya sido autorizado por usted mismo en su calidad de Presidente de la Mesa, era mi obligación estar presente en el Pleno del Senado al estar inscrito como orador para la discusión de un asunto inscrito en el Orden del Día.</p> <p>Desconociendo y pasando por alto estos preceptos reglamentarios, las presidencias de las Comisiones de Radio y Televisión y de Estudios Legislativos, me negaron el derecho de ejercer mi voto en la reunión a la que convocaron para la discusión y aprobación del mencionado proyecto de dictamen.</p> <p>Por ello, le comunico dos consideraciones:</p> <p>Primero, le anticipo que haremos uso de los recursos que nos permite el Reglamento del Senado de la República, como lo es la moción suspensiva, para exigir que el dictamen que hoy fue votado irregularmente por estas Comisiones sea devuelto a las mismas para que no sea votado por el Pleno hasta que se cumplan a cabalidad las disposiciones reglamentarias que nos hemos dado.</p> <p>Segundo, le solicito que en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, tome las medidas adecuadas para cumplir las atribuciones que le confiere el artículo 39, fracciones I y IX, a saber: garantizar los derechos de las y los senadores, y realizar las acciones de su competencia en materia de disciplina parlamentaria durante la conducción de las sesiones del Pleno.</p> <p>Atentamente Por México en Movimiento</p> <p>Sen. Dante Delgado Coordinador</p> <p>C.p.p. Sen. Ricardo Monreal Ávila, Presidente de la Junta de Coordinación Política. C.p.p. Sen. Ruth Alejandra López, Secretaria de la Mesa Directiva. C.p.p. Dr. Arturo Gaita Alonso, Secretario General de Servicios Parlamentarios</p>
--	---

¹⁷⁷ Diario de los Debates: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3255

“**COMUNICACIONES: La Secretaria Senadora María Merced González González:** Se recibió del Senador Dante Delgado, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano comunicación en relación con la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Segunda, convocada para el dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto de la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad. **El Presidente Senador Eduardo Ramírez Aguilar:** La comunicación anterior esta publicada en la Gaceta Parlamentaria y de esa forma se hace del conocimiento a la Asamblea. Continúe la Secretaría.”

ETAPA 9
PRIMERA LECTURA Sesión Ordinaria No. 27. Pleno: 29 de abril de 2021

289. Durante la propia sesión plenaria del veintinueve de abril de dos mil veintiuno, se tuvo el Dictamen como de primera lectura, debido a que el mismo había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria el propio día. Sin embargo, esta determinación es irregular, ya que dicho proceder conforme al **artículo 195**¹⁷⁸ del **Reglamento del Senado** sólo puede ocurrir de ajustarse la publicación a lo señalado en el diverso **artículo 193**¹⁷⁹, lo que, en el caso, no fue satisfecho.

ETAPA 10
SEGUNDA LECTURA Sesión Ordinaria No. 28. Pleno: 29 de abril de 2021

290. Concluida la sesión matutina, iniciada a las diez horas con treinta y cuatro minutos (10:34) y concluida a las diez horas cuarenta y dos minutos (10:42); esto es, **ocho minutos** después de su inicio, se citó a la siguiente sesión ordinaria a celebrarse diez minutos después:

¹⁷⁸ “**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.**

3. Durante la lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento”

¹⁷⁹ “**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. [...]”

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. [...]”

5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Sesiones ordinarias del 29 de abril de 2022			
Sesión Pública Ordinaria a Distancia No. 27		Sesión Pública Ordinaria a Distancia No. 28	
Inició: 10:34 horas Conclusión: 10:42 horas.		Inició: 11:01 horas Conclusión: 00:04 horas del día siguiente.	

291. A propósito de lo anterior, el **artículo 50, numeral 3,**¹⁸⁰ del **Reglamento del Senado de la República** dispone que las sesiones ordinarias **inician por regla general a las once horas** y duran hasta cuatro horas, con la posibilidad de ser prorrogadas y tener recesos, como lo dispone el diverso **artículo 57**¹⁸¹. Luego, es evidente que la intención de la reunión ordinaria de la mañana fue, esencialmente, **dar trámite a la primera lectura de diversos dictámenes**¹⁸², incluido el cuestionado en este asunto, buscándose su aprobación en la sesión inmediata de la tarde; en la cual se clausurarían los trabajos correspondientes al segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio constitucional de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura.

¹⁸⁰ **“Artículo 50.**

1. Son ordinarias las sesiones que se realizan dentro de los períodos que establecen los artículos 65 y 66 de la Constitución.

2. Las sesiones ordinarias se efectúan preferentemente los días martes y jueves de cada semana. Pueden convocarse también en días diferentes, cuando así lo considere el Presidente.

3. **Las sesiones ordinarias inician por regla general a las once horas y duran hasta cuatro horas.** No obstante, pueden ser prorrogadas por disposición del Presidente de la Mesa, o por acuerdo del Pleno a solicitud de un senador.”

¹⁸¹ **“Artículo 57.**

1. El Presidente puede declarar recesos durante la sesión, cualquiera que sea su tipo o modalidad, a fin de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día.”

¹⁸² Entre otros asuntos de trámite, se dispensó la primera lectura de los siguientes dictámenes:

- PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA **LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD.**
- PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA **LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, SE ABROGA LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE **DISTINTOS ORDENAMIENTOS LEGALES.**
- PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA **PERMITIR LA SALIDA DE ELEMENTOS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS** PARA QUE PARTICIPEN EN LA COMPETENCIA INTERNACIONAL “FUERZAS COMANDO 2021”, A REALIZARSE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, COLOMBIA, DEL 23 DE AGOSTO AL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2021.
- PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA **PERMITIR LA SALIDA DE ELEMENTOS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS** PARA PARTICIPAR EN EL FESTIVAL INTERNACIONAL DE MÚSICA “SPASSKAYA TOWER”, A REALIZARSE EN LA CIUDAD DE MOSCÚ, RUSIA, DEL 27 DE AGOSTO AL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2021.
- ACUERDO SOBRE EL RECONOCIMIENTO MUTUO Y LA PROTECCIÓN DE LAS **DENOMINACIONES DE LAS BEBIDAS ESPIRITUOSAS ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE**, HECHO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2020.

292. Lo anterior, atendiendo a que el **artículo 195¹⁸³ del Reglamento del Senado** dispone la necesidad de efectuar dos lecturas de los dictámenes ante el Pleno, en sesiones consecutivas, como condición previa para su debate y votación.

293. Una práctica así (**dos sesiones ordinarias en la misma fecha**) no se encuentra expresamente prohibida en el Reglamento del Senado; sin embargo, la lógica de las **sesiones ordinarias** descansa en su programación previa a partir de un **calendario**, como lo disponen los **artículos 82, numeral 1, inciso e),¹⁸⁴ y 84, numeral 1, inciso b),¹⁸⁵** de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, así como el **artículo 71, numeral 3,¹⁸⁶** del **Reglamento del Senado de la República**. Esto, amén de que el **artículo 73, numeral 2,¹⁸⁷** del citado Reglamento, contempla que el Presidente de la Mesa Directiva, debe **enviar el orden del día a los demás integrantes de la mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios a más tardar a las veintiún (21:00) horas del día previo a la sesión.**

¹⁸³ “**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. [...]”

¹⁸⁴ “**Artículo 82.**

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

[...]

e) **Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno,** y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;”

¹⁸⁵ “**Artículo 84.**

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las siguientes atribuciones:

[...]

b) Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el **calendario** del mismo;”

¹⁸⁶ “**Artículo 71.**

1. En la formulación del Orden del Día tienen prioridad los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; y las iniciativas con aval de grupo, a que se refiere el artículo 164, párrafo 3, de este Reglamento.

2. Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales.

3. A propuesta del Presidente, la Mesa puede **integrar el Orden del Día tomando en consideración el calendario de sesiones,** las cargas de trabajo durante las mismas, y los apartados prioritarios para el desahogo del trabajo legislativo.”

¹⁸⁷ “**Artículo 73 [...]**

1. La solicitud para incluir un asunto en el Orden del Día se remite al Presidente, con la indicación del

2. El Presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios.

295. Esto es relevante porque, en todo caso, el calendario pudo ser previamente modificado en términos de los artículos **4º y 82, numeral 1, inciso e)**, de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**; sin embargo, no se advierte constancia de ello.
296. En cualquier caso, en la segunda sesión ordinaria del día veintinueve de abril; y, para efectos del requisito previsto en el **artículo 195 del Reglamento del Senado de la República**, se refirió nuevamente que el Dictamen había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria de la misma fecha; por lo que, atendiendo a ello, se pedía consultar a la Asamblea si se omitía su lectura, lo que fue aprobado en votación económica¹⁸⁹.
297. Sobre la dispensa (omisión) de la segunda lectura del dictamen, conviene referir que el **artículo 95¹⁹⁰ del Reglamento del Senado** permite al Pleno, 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.
298. Sobre ello, conviene referir que, en el caso, **no se advierte que el Presidente de la Mesa Directiva hubiere dado alguna razón de urgencia** de la dispensa, cualquiera que ésta fuera; y, como justificación, sólo se indicó que ello obedecía a que el dictamen estaba publicado en la Gaceta del Senado. No obstante, como ya se indicó, **la publicación se realizó ese mismo día y no con la anticipación de veinticuatro horas exigida en el artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República.**

¹⁸⁹ Diario de los Debates: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3258

“Debido a que el dictamen se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria el día de hoy, y está disponible en la plataforma digital, solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, **si se omite la lectura del dictamen**. La Secretaria Senadora Nancy De la Sierra Arámburo: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si autoriza se omita la lectura del anterior dictamen y se ponga a discusión de manera inmediata. Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano y les pido la mantengan levantada unos segundos. (La Asamblea asiente). Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea no asiente). Sí se autoriza, señor Presidente.”

¹⁹⁰ **Artículo 95**

1. Se someten a votación los siguientes asuntos: los previamente dictaminados y publicados; las iniciativas, los proyectos y las proposiciones con punto de acuerdo considerados de urgente resolución; y los dispuestos así por ley o este Reglamento.

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.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

ETAPA 11
PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN Sesión Ordinaria No. 28. Pleno: 29 de abril de 2021

299. A continuación, el Senador Cruz Pérez Cuéllar presentó el **Dictamen**¹⁹¹ aprobado por las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda.

ETAPA 12
MOCIÓN SUSPENSIVA Sesión Ordinaria No. 28. Pleno: 29 de abril de 2021

300. Posteriormente, como **moción suspensiva**, se formuló la siguiente:

Senador	Moción formulada	Decisión
Noé Castañón Ramírez.	<ul style="list-style-type: none">• Existen vicios en el procedimiento distintos vicios desde el inicio.• Se realizó el retorno de la iniciativa sin previa deliberación o aprobación de la Mesa Directiva, con lo que se contravino el artículo 117¹⁹² del Reglamento del Senado.• Durante la discusión en las nuevas comisiones existió un empate, pero en la segunda votación ocurrida en diverso día, se empató la comisión en el horario de la sesión del Pleno, lo que imposibilitó la presencia de los participantes de la comisión en la discusión y votación de la iniciativa.• En esa sesión de comisiones existieron vicios en el procedimiento de votación, en donde se impidió ejercer su derecho al voto al Senador Dante Delgado, argumentándose que no estaba en la comisión.• La moción se presenta para transparentar y regularizar los procedimientos que debe llevar el Senado en sus comisiones, pero también en el turno y retorno que se dio irregularmente de la iniciativa.	No se admitió a discusión y fue desechada.

¹⁹¹ Gaceta del Senado del 29 de abril de 2021: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-29-2/assets/documentos/Dic_Com_Radio_Ley_Transparencia_Publicidad.pdf

¹⁹² “**Artículo 117**

1. Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.

2. Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.

301. Una vez presentada la moción suspensiva¹⁹³, se refirió que tenía el respaldo de cinco Senadores, sin que existiera algún impugnador de la moción presentada; por lo que ésta se sometió a votación económica; sin embargo, **se asentó que la Asamblea no la admitía a discusión**¹⁹⁴, por lo que se ordenó continuar con el trámite del proyecto de Decreto.

ETAPA 13
INTERVENCIONES EN CONTRA Y A FAVOR
Sesión Ordinaria No. 28.
Pleno: 29 de abril de 2021

302. Posteriormente, se recibieron las siguientes **intervenciones en contra** del proyecto:

Senadora	Aspectos destacados de la intervención
Nancy de la Sierra Arámburo.	<ul style="list-style-type: none"> • Lo que sucedió en la reunión de comisiones dictaminadoras de esta iniciativa es uno de los atropellos más graves en las reglas de procedimiento y de los derechos de los Senadores en esta Cámara. • Es preocupante el desdén con el que desde el inicio este proceso legislativo de este dictamen fue obedecido, en algunos momentos desobedecido de manera selectiva a disposiciones procedimentales de todas y todos los que estamos obligados a seguir. • Esta propuesta legislativa nunca pasó por la Mesa Directiva para su ratificación de turno, como lo ordena el artículo 181 del Reglamento. • Después de la reunión de comisiones para votar esta reforma que se llevó a cabo durante la sesión plenaria del martes 27 de abril, violando el artículo

¹⁹³ **Reglamento del Senado de la República:**

“Artículo 105

1. La moción suspensiva de un debate en el Pleno tiene por objeto que no se inicie o que se interrumpa, a efecto de que el asunto de que se trata sea revisado o devuelto a comisiones.
2. Sólo son materia de moción suspensiva los debates en lo general de los dictámenes o proyectos que se votan.
3. La moción suspensiva se presenta por cinco senadores al menos, quienes precisan si se refieren sólo al debate o a que el asunto se revise o regrese a comisiones.”

¹⁹⁴ **Reglamento del Senado de la República:**

“Artículo 106

1. La moción suspensiva se presenta por escrito a la Presidencia, antes de que inicie el debate del asunto de que se trata; iniciado el mismo también puede presentarse de viva voz. En ambos casos, se exponen de manera breve y concisa los hechos y razones que motivan la moción.
2. Se lee la moción y sin otro requisito que oír a uno de sus autores, si así lo quieren, y a algún impugnador, si lo hay, se pregunta al Pleno si se admite a debate o se desecha.
3. De admitirse la moción, se forma una lista de hasta dos oradores en contra y dos a favor. Concluidas las intervenciones, se somete a votación.
4. De aprobarse la moción suspensiva, el Presidente dispone el trámite que recae al asunto objeto de la misma.
5. En una sesión no se admite más de una moción suspensiva sobre un mismo asunto.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

	<p>vigésimo tercero del Acuerdo para la implementación de sesiones a distancia, que claramente establece: “Las reuniones de trabajo a distancia de las comisiones solo se convocarán en horas diferentes a las sesiones del Pleno”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando nuestro compañero Senador Dante Delgado se incorporó tarde a la reunión de comisiones por estar atendiendo sus obligaciones como legislador en el Pleno, se hizo como si nunca hubiera estado. • Se le negó su derecho al voto contraviniendo el artículo 93 del Reglamento, que dispone: “El voto es una obligación y un derecho de cada Senador, personal e intransferible, por medio del cual decide libremente sobre los asuntos sometidos a su consideración”. • Los temas de fondo que acarrea son de lo más preocupantes. • Esta ley pretende regular a todo el sector con una supuesta discusión de 15 minutos, sin escuchar a todas las voces y a todos los actores involucrados. • Para no discutirla a fondo y abrir un Parlamento Abierto, la mayoría tuvo que reacomodar la integración de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía para lograr su aprobación.
--	---

303. Una vez concluida la intervención, se concedió la palabra al **Senador José Alberto Galarza Villaseñor** para expresarse también **en contra** del Dictamen.

Senador	Aspectos destacados de la intervención
José Alberto Galarza Villaseñor.	<ul style="list-style-type: none"> • Esta iniciativa tendría que haberse analizado en la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y participación Ciudadana. Por un oficio que no era propiamente de la comisión se turna a la Mesa Directiva y ésta lo turna a la Comisión de Cine, Televisión y Radiodifusión, siendo esto violatorio a un principio básico. Es prácticamente una falsificación de una intención de excusarse en una comisión que no lo hizo. • Pasó el dictamen a la Mesa Directiva, y se dice que “se canta” en la Mesa para que pueda pasarse a la comisión antes mencionada, siendo que esto tampoco pasó y ello fue denunciado por las personas que estaban de la misma Mesa. • Se convoca a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y en la primera votación hay un empate de cinco votos contra cinco, y se convoca a una nueva votación antes de 24 horas para nombrar a una extraordinaria cayendo en otra violación al Reglamento. • Una vez que se vuelve a convocar a la comisión, Morena manda un voto más que le faltaba a la comisión para tratar de tener una mayoría artificial. • En una comisión que ya se había aprobado por mayoría, que fue la de Estudios Legislativos, Segunda, en el momento en que el Coordinador Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Dante Delgado, estaba en tribuna haciendo su trabajo y no se le permite votar en la comisión cuando ya se tenía una mayoría prácticamente para aprobar el dictamen. • Esta iniciativa, aunque tiene cosas en positivo es una iniciativa muy mal hecha en su texto y en su intención, se ancla en el artículo 28 constitucional, por un tema antimonopólico cuando no es propiamente un tema antimonopólico, es un tema de competencia económica. • No se hace un foro de Parlamento Abierto, para escuchar a los actores y se hace una legislación que tiene apenas 15 “leyes”. Entonces es prácticamente

	<p>un producto legislativo extremadamente mediocre que no se pudo consultar con las demás partes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tenemos un problema de un vicio legislativo que, desgraciadamente, se repite una y otra vez y caemos en temas de nulidad. • Pidió no votar este dictamen y que se regrese a comisiones, para convocar a un Parlamento Abierto y escuchar opiniones de COFECE y IFT.
--	---

304. También intervino **en contra la Senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado:**

Senadora	Intervención destacada
Martha Cecilia Márquez Alvarado.	<ul style="list-style-type: none"> • Votaré en contra el presente dictamen por el desaseo legislativo que hubo, como ya lo señalaron los oradores anteriores para su dictaminación.

305. Luego, intervino **en contra el Senador Marco Trejo Pureco:**

Senador	Intervención destacada
Marco Trejo Pureco.	<ul style="list-style-type: none"> • La intención de esta ley me parece muy importante y la acompaño; sin embargo, veo con preocupación que la ley tiene algunas disposiciones que pueden afectar la validez de la norma. • Por ejemplo, en el artículo 1o. establece que la ley se expide en el dictamen, en atención a los objetos establecidos en el 28 constitucional. Esto en sí no es del todo un error, pero no puede referirse a todo el artículo 28, puesto que ya tenemos una ley reglamentaria de dicho artículo, en lo que respecta a las materias de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, por lo que de referirla al artículo 28 completo implicaría regular temas que ya se encuentran regulados en esta norma. • En ese sentido, su servidor considera que es inconstitucional que se sancionen algunas de esas conductas, tales como la contratación de espacios publicitarios por cuenta propia por parte de las agencias de las agencias de publicidad, ya que para prohibir una conducta como esa y limitar de esa manera la libertad de empresa, es necesario que se acredite, que se persiga una finalidad constitucionalmente legítima. • Por ello, ante el riesgo de debilitar el buen paso de una industria que ha tenido crecimiento constante durante más de 30 o 40 años y que representa para, solo América Latina, una derrama de trecientos cuatro mil millones de dólares, su servidor ha determinado que votará a favor.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

306. Posteriormente, intervino **en contra** la **Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas**:

Senadora	Intervención destacada
Claudia Ruíz Massieu	<ul style="list-style-type: none"> • Se nos ha convocado a la deliberación de un dictamen emanado de un procedimiento viciado de origen. • Este dictamen fue turnado, en primera instancia, a la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y no a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. • Se rectificó el turno sin justificación alguna, no puede haber justificación porque la materia contractual sobre publicidad en los medios de comunicación es un asunto eminentemente jurídico, no es un tema sobre los aspectos técnicos del aprovechamiento de una concesión de radio y/o televisión, por eso no se podía justificar y al no tener justificación, la Mesa Directiva simplemente no justificó y rectificó el turno. Ese solo uno de los vicios de los cuales adolece este dictamen. <p>Después, abordó distintos puntos sobre el fondo del dictamen, anunciando que votaría en contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La materia sobre la que se pretende legislar carece de sustento constitucional. La publicidad de las empresas en los medios de comunicación no es materia de la regulación en contra de las prácticas monopólicas como se pretende hacer invocando el objetivo previsto en el artículo 28 constitucional. • No hay ninguna facultad del Congreso de la Unión, para legislar o intervenir en las relaciones contractuales que se derivan del mercado de la publicidad. • La propuesta es violatoria de derechos fundamentales y de principios constitucionales. • La propuesta de regular la contratación de publicidad, sin un mandato constitucional expreso, pueda redundar en la violación de la libertad de profesión, de industria, de comercio, o de trabajo de carácter lícito que están consagrados en el artículo 5o. de nuestra Norma Fundamental. • No se hizo un análisis de la viabilidad de otorgar nuevas facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica. • Ni la naturaleza ni las facultades de la COFECE, son compatibles con la función que se le asigna, su propia intervención podría resultar inconstitucional por falta de facultades expresas en la materia. • Destacó la desproporcionalidad de las multas contempladas. Esas multas se basan en un porcentaje directo de los ingresos de los anunciantes, las agencias de publicidad y los medios de comunicación, eso resulta excesivamente desproporcional, pues el patrimonio varía entre cada uno de estos agentes económicos.

307. Por último, se expresaron **a favor** los Presidentes de las Comisiones Unidas que emitieron el Dictamen:

Senadora	Intervención destacada
Cruz Pérez Cuéllar	<ul style="list-style-type: none"> Nosotros como Comisiones Unidas dictaminamos conforme a derecho y recibimos el turno y tenemos de manera total y absolutamente transparente demostrado que no cometimos ninguna violación al Reglamento, y creo que se está desviando el debate como para sembrar la duda.

Senadora	Intervenciones destacada
Ana Lilia Rivera Rivera	<ul style="list-style-type: none"> Con una amplia trayectoria de precedentes en esta misma Legislatura, la celebración extraordinaria de sesiones de comisiones es de forma concurrente con las sesiones en Pleno, cuando los tiempos procesales legislativos así lo justifican, siendo en todos los casos del conocimiento de la Mesa Directiva y, por ende, de todos los grupos parlamentarios, pues se trata de reuniones públicas transmitidas en tiempo real por canales oficiales. La reunión hoy controvertida no es la excepción, pues las comisiones convocantes sí contamos con el permiso, con la anuencia de la Mesa Directiva, de conformidad con el Reglamento. Todas y todos sabemos que la pandemia nos ha hecho modificar estas prácticas parlamentarias, sobre todo para optimizar el tiempo; además, en un periodo legislativo que cada día se agota más. Ahora bien, hecha la precisión anterior, aclaro que el proceso de la toma de decisiones en la reunión de Comisiones Unidas fue apegada al Reglamento de forma rigurosa, dando el peso que correspondía a cada voto de los asistentes con sus respectivas consecuencias reglamentarias de cómo, que incluso fue necesario el agotamiento de los procedimientos de deliberación en caso de empate, de conformidad con el Reglamento. El audio y video de las reuniones hacen prueba plena de ello. Finalmente, respecto a la supuesta violación al derecho de participación mediante voto de uno de los Senadores, hoy no presente y ese día tampoco, les quiero precisar, para quienes no sepan de procesos legislativos, que los trabajos de las reuniones se rigen por el principio de “reclusión”, de modo que no se pueden retomar puntos abordados en etapas ya superadas. Y, por otro lado, el derecho a votar no se ejerce a través de interpósita persona, es personal e intransferible. En este orden de ideas, la solicitud del referido Senador, era a todas luces improcedente, no solo porque no estuvo presente al inicio de la sesión, no pasó lista, no votó en lo general y no estaba presente cuando se llevó la votación en lo particular y estaba a punto su servidora de cantar el resultado de la votación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

308. Al final de las intervenciones, el **Senador Noé Castañón** pidió nuevamente la palabra pero le fue negada bajo la respuesta de que ya había concluido su intervención¹⁹⁵.

ETAPA 14
VOTACIÓN EN LO GENERAL Sesión Ordinaria No. 28. Pleno: 29 de abril de 2021

309. Así, se procedió a la votación, concluyéndose que el Dictamen estaba **suficientemente discutido en lo general**; por lo que se anunció el registro de reservas y se procedió a tomar votación.
310. Así, se emitieron 112 (ciento doce) votos; de los cuales, fueron **73 (setenta y tres) a favor, 25 (veinticinco) en contra y 14 (catorce) abstenciones**. En consecuencia, se consideró aprobado, en lo general; y en los artículos no reservados, el **“Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas, en Materia de Contratación de Publicidad”**.
311. Conviene apuntar que, previo a ello, el Senador Eduardo Ramírez Aguilar, Presidente de la Mesa Directiva, informó que habían quedado **reservados los artículos 4, 5, 7, 10 y Primero Transitorio**, por parte de la Senadora Nancy de la Sierra Arámburo; y el **artículo 10**, por parte del Senador Horacio González Delgadillo.

ETAPA 15
RESERVAS Sesión Ordinaria No. 28. Pleno: 29 de abril de 2021

312. Posteriormente, se presentaron las reservas, pero éstas **no fueron admitidas a discusión**, por lo que se dispuso que los artículos se mantendrían en los

¹⁹⁵ Diario de los Debates: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3258

El Presidente Senador Eduardo Ramírez Aguilar: Al haberse agotado los oradores, solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido. ¿Con qué objeto, Senador Noé? Ya concluyó su participación.

Se encuentra suficientemente discutido en lo general.

términos del dictamen. Se procedió así a la votación, en lo particular, de los artículos reservados, obteniéndose un total de 114 (ciento catorce) votos, de los cuales fueron **75 (setenta y cinco) a favor, 32 (treinta y dos) en contra y 7 (siete) abstenciones.**

313. A partir de lo anterior, se consideró **aprobado en lo general y en lo particular el “Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas, en Materia de Contratación de Publicidad”**, por lo que **se dispuso su remisión a la Cámara de Diputados** para los efectos constitucionales correspondientes.
314. Luego, en la propia fecha y a partir del oficio **DGPL-2P3A.-3521**, se remitió el proyecto de Decreto a la Cámara de Diputados, entregándose el oficio respectivo **ese mismo día a las trece horas con cincuenta minutos (13:50).**

ETAPA 16
PUBLICACIÓN DE LA MINUTA 29 de abril de 2021 Cámara de Diputados

315. El propio día de su recepción, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la **“Minuta con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad”**, con lo que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el **artículo 239, fracción X,**¹⁹⁶ del **Reglamento de la Cámara de Diputados.**

¹⁹⁶ **Artículo 239.**

1. La Gaceta Parlamentaria es el órgano oficial de difusión electrónico de la Cámara y su propósito es divulgar sus actividades como: [...] **X. Minutas enviadas a la Cámara;**”

ETAPA 17
TURNO 30 de abril de 2021 Cámara de Diputados

316. Los **artículos 66 a 75 del Reglamento de la Cámara de Diputados** regulan el trámite de turno; entendido conforme al **artículo 3, fracción XXV**, del referido Reglamento, como la **“resolución de trámite que dicta el Presidente¹⁹⁷, durante las sesiones, para enviar los asuntos que se presentan en el Pleno a la instancia respectiva, con el fin de darles el curso legal que corresponda dentro del procedimiento”**.
317. En el caso, dicho turno se efectuó en la sesión del mismo día correspondiente al **veintinueve de abril de dos mil veintiuno**, según puede corroborarse del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados y del Acta respectiva.
318. En efecto, en la referida sesión, la Diputada Presidenta Dulce María Sauri Riancho, turnó la minuta recibida del Senado de la República a las **Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Economía, Comercio y Competitividad**, para **dictamen**, y a la **Comisión de Radio y Televisión**, para **opinión**.
319. Conviene mencionar que, la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados correspondiente a dicha fecha **concluyó a la una hora con diecinueve minutos (01:19)** del siguiente día (**treinta de abril**), según se advierte del Acta respectiva.

ETAPA 18
PROYECTO DE DICTAMEN Cámara de Diputados

320. No existe evidencia de coordinación previa entre los Presidentes de la comisiones unidas a las que fue realizado el turno, ni de la elaboración, entrega y distribución a comisiones del proyecto de dictamen elaborado por la comisión responsable de su elaboración [**Comisión de Gobernación y Población**].

¹⁹⁷ De la mesa directiva.

321. Para ello, debe tomarse en cuenta lo previsto en los **artículos 173 a 174 del Reglamento de la Cámara de Diputados** que regula el trabajo en Comisiones Unidas:

**“Sección Décima
Comisiones Unidas**

Artículo 173.

1. El expediente del asunto que requiera dictamen de comisiones unidas será turnado íntegro por el Presidente a las comisiones que corresponda; **la primera comisión nombrada en el turno será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen.**

Artículo 174.

1. Las comisiones a las que se turne el asunto en comisiones unidas podrán trabajar por separado en la preparación del dictamen, pero **tendrán que sesionar conjuntamente en la que se vote dictamen.**

2. Para que haya Reunión de comisiones unidas deberá acreditarse el quórum de cada una de las comisiones convocadas.

3. La Reunión en que se desahogue definitivamente un asunto de comisiones unidas deberá ser conducida por la Junta Directiva de la comisión que hubiere elaborado el proyecto de dictamen.

4. El Presidente de la Junta Directiva de la segunda comisión enunciada en el turno, podrá presidir la Reunión de comisiones unidas, cuando exista acuerdo entre ellas.

5. Las votaciones de comisiones unidas se tomarán de manera independiente por cada una. Los diputados y diputadas que sean integrantes de más de una de ellas, tendrán un voto por cada comisión.

6. Para que haya dictamen de comisiones unidas, la propuesta deberá aprobarse por mayoría absoluta.”

322. Lo que sí es posible advertir, es que el respectivo dictamen, como más adelante se explicará, se publicó en la Gaceta Parlamentaria número **5771-X**¹⁹⁸ correspondiente al viernes **treinta de abril de dos mil veintiuno**. Esto, para fines de **“declaratoria de publicidad”**. A propósito de ello, en la propia Gaceta, se publicaron dos **Mociones Suspensivas** pidiendo la interrupción del propio procedimiento legislativo, de las que destacan los siguientes puntos:

¹⁹⁸ <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210430-X-Bis1.pdf>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Diputada	Moción formulada
<p>María de los Ángeles Ayala Díaz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los plazos previstos no fueron cumplidos por la “Comisión de Economía, Comercio y Competitividad” toda vez que: <ul style="list-style-type: none"> ○ “El jueves 29 a las 10 de la noche emitió Convocatoria para la Décima Cuarta Reunión de Junta Directiva, a celebrarse el día viernes 30 de abril de 2021 a las 11:30 horas del día.” ○ “Se citó a reunión de Comisión a menos de 24 horas de anticipación violando lo establecido en la fracción II, numeral 1 del artículo 150 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Lo anterior <u>sin fundamentar la urgencia</u> para que la Junta Directiva emitiera la convocatoria mencionada.” • Las Comisiones Unidas de Gobernación y Población; y de Economía, Comercio y Competitividad también citaron el día 29 de abril de 2021 a las 10 de la noche a reunión extraordinaria en modalidad semipresencial, para el viernes 30 de abril de abril a las 11:30 horas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Las Comisiones Unidas <u>no cumplieron el plazo establecido para convocar a reunión extraordinaria con una anticipación de 24 horas</u>. Y los integrantes de la mesa directiva de dichas comisiones <u>tampoco expusieron los elementos que fundamentaran el carácter urgente de la reunión</u>. • Carencia del tiempo necesario para el análisis del Dictamen de la Minuta: <ul style="list-style-type: none"> ○ En la reunión se hizo la <u>solicitud expresa de mayor tiempo</u> para analizar el Dictamen y dicha petición fue ignorada. • Necesidad de un ejercicio de Parlamento Abierto: <ul style="list-style-type: none"> ○ En las mismas reuniones de comisiones se expuso la petición expresa de la necesidad de convocar a un Parlamento Abierto con el objetivo de realizar un análisis más detallado de la nueva ley que se pretende expedir, con el único objetivo de que todos los actores involucrados obtengan los mejores beneficios, y la legislación no se traduzca en una violación a derechos consagrados en nuestra Constitución o en su caso, sea inaplicable. Esta solicitud también fue ignorada. • Necesidad de un ejercicio de Parlamento Abierto: <ul style="list-style-type: none"> ○ Con base en el artículo 71, numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en la reunión de Comisiones Unidas se solicitó a la Presidencia de la Mesa Directiva la ampliación de turno de la Minuta objeto del Dictamen para la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, argumentando esta necesidad en razón de la correspondencia de la materia. No obstante, al igual que las otras peticiones ésta también fue omitida.

Diputada	Moción formulada
Martha Tagle Martínez.	<ul style="list-style-type: none"> • De inicio, confirma que la Mesa Directiva turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población y de Economía, Comercio y Competitividad, con la Opinión de la Comisión de Radio y Televisión, el 29 de abril de 2021. • Describe las distintas violaciones al proceso legislativo cometidas en la Cámara de Senadores. • Además de evidenciar los vicios procedimentales cometidos en la Cámara de Origen, y la posible antinomia de la iniciativa, detalla como reglas vulneradas en el proceso legislativo desarrollado ante la Cámara de Diputados, la siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Violación a los plazos señalados en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara de Diputados, especialmente lo relativo a la convocatoria a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación.

323. Lo anterior confirma que el turno sí fue realizado a las Comisiones Unidas el propio veintinueve de abril de dos mil veintiuno; y que, la noche de esa misma fecha, se convocó a la anunciada sesión extraordinaria a celebrarse el día siguiente a las once horas con treinta minutos (11:30).
324. En la **Gaceta del treinta de abril** de ese año, está también publicada la respectiva Convocatoria¹⁹⁹:

“Convocatorias

[...]

De las Comisiones Unidas de Gobernación y Población; y de Economía, Comercio y Competitividad

A la reunión extraordinaria que tendrá verificativo, en modalidad semipresencial, el **viernes 30 de abril de abril a las 11:30 horas,** en el vestíbulo del edificio E.

Orden del Día

1. Registro de asistencia y declaración de quórum.
2. Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del orden del día.
3. Discusión y, en su caso, aprobación del proyecto de dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas indebidas en Materia de Contratación de Publicidad.
4. Clausura.

Atentamente

Diputado Jaime Humberto Pérez Bernabe

¹⁹⁹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210430-X-Bis1.pdf>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Presidente de la Comisión de Gobernación y Población
Diputado Fernando Galindo Favela
Presidente de la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad.”

325. Algo destacado, es que en la sesión plenaria del veintinueve de abril de dos mil veintiuno, que concluyó a la una hora con diecinueve minutos del día treinta de abril del propio año, se convocó a la siguiente sesión del Pleno que tendría lugar el propio **treinta de abril a las once horas**.
326. Esto es relevante, porque el **artículo 167, numeral 6,**²⁰⁰ del **Reglamento de la Cámara de Diputados** dispone que **“las comisiones no podrán reunirse al mismo tiempo que sesione el Pleno de la Cámara, salvo anuencia expresa de la Junta”**. En el caso, no se advierte la existencia de evidencia de que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados²⁰¹ autorizó expresamente a las Comisiones Unidas a sesionar al mismo tiempo que el Pleno de la Cámara, ni menos de que ello se hubiera solicitado de forma previa a esa sesión.

ETAPA 19
SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS 30 de abril de 2021 Cámara de Diputados

327. No existe en autos evidencia de la celebración de reuniones previas de cada una de las Comisiones a las que se turnó el Dictamen, ni acuerdo de definición del método de dictamen, ni menos acta o versión estenográfica de la sesión en la que sesionaron las Comisiones Unidas de Gobernación y Población; y de Economía, Comercio y Competitividad.
328. Sin embargo, en el **canal de la Cámara de Diputados** en “YouTube”, existe un video con la grabación de dicha sesión, de la que puede advertirse que la Diputada Martha Tagle Martínez cuestionó, entre otros vicios del procedimiento legislativo, que **no se tuvieron ni trece horas para la consulta del Dictamen**²⁰². Lo anterior, entre otras intervenciones en las que también se denunciaron

²⁰⁰ “**Artículo 167.**

6. Las comisiones no podrán reunirse al mismo tiempo que sesione el Pleno de la Cámara, salvo anuencia expresa de la Junta.”

²⁰¹ “**Artículo 2.** 1. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por: **VIII. Junta:** La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados;”

²⁰² URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZmmAlv2W7z8>

Minuto 11:04. Video consultado el diez de octubre de dos mil veintidós a las veintiún horas.

irregularidades en el proceso legislativo ante la Cámara de Diputados, como la **falta de convocatoria oportuna, la supuesta urgencia no justificada y la falta de anuencia de la Junta Directiva de las respectivas comisiones.**

329. Sobre ello, debe referirse que el trámite ordinario²⁰³ para convocar a una reunión de comisiones (**artículo 155, numera 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados**), indica que la convocatoria debe publicarse en la Gaceta, con **al menos cuarenta y ocho horas**; y enviarse a cada diputado o diputada integrante. Mientras que, tratándose de **reuniones extraordinarias**, el **artículo 150, numeral 1, fracción II**,²⁰⁴ del propio Reglamento, indica que las reuniones extraordinarias deben convocarse con **cuando menos veinticuatro horas de anticipación**, salvo **urgencia determinada por la Junta Directiva, por mayoría.**
330. Luego, sea que la reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas debió convocarse con una anticipación mínima de veinticuatro horas o que la celebración urgente de la misma debió ser determinada por las Juntas Directivas de ambas Comisiones, por mayoría, no existe constancia alguna en autos que demuestre que, en el caso, se cumplió con alguna de dichas condiciones previstas en el **artículo 155, numeral 1**, mencionado.
331. Existe como ya se mencionó, convocatoria previa a la reunión extraordinaria, que fue suscrita por los Presidentes de las Comisiones ordinarias que integraron las Comisiones Unidas en cuestión; pero, en ellas, no se advierte que la misma haya sido convocada con urgencia, ni menos razón de ello o referencia a la autorización de la Junta Directiva de cada una. Tampoco existe evidencia de esa autorización y de la votación mayoritaria requerida al efecto.

²⁰³ **Artículo 155.**

1. La convocatoria a Reunión de comisión o comité deberá publicarse en la Gaceta, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación y enviarse a cada diputado o diputada integrante, así como a los diputados iniciantes de las iniciativas y proposiciones cuyo dictamen se vaya a discutir, salvo en caso de Reunión extraordinaria.

²⁰⁴ **Artículo 150.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Junta Directiva:

II. Convocar a las **reuniones ordinarias de la comisión o comité**, con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a **reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación**, salvo **urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría;**"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

332. En consecuencia, puede concluirse que **el proyecto de dictamen se distribuyó con menos de veinticuatro horas previas a la sesión extraordinaria** y sin que exista evidencia de que la misma fue convocada con urgencia, previa determinación de dicha urgencia por la Junta Directiva de ambas Comisiones.

ETAPA 20
DICTAMEN APROBADO Y PUBLICACIÓN 30 de abril de 2021 Cámara de Diputados

333. El Dictamen aprobado por las **Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Economía, Comercio y Competitividad**, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, entregado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a las **catorce horas con cincuenta y nueve minutos (14:59) del mismo día**, puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados correspondiente al propio **treinta de abril de dos mil veintiuno**²⁰⁵.
334. Esto implica que, el referido dictamen, con su respectiva votación, **tuvo que haber sido incorporado a la propia Gaceta el mismo día de su aprobación**, lo que sólo pudo tener lugar al final de la sesión de las Comisiones Unidas. Luego, no se observó lo ordenado en el **artículo 241, numeral 1**²⁰⁶ del **Reglamento** que **ordena publicar la Gaceta a las 22:00** (veintidós horas) del día anterior a cada sesión.
335. Conviene apuntar que, al dictamen, **no se acompañó la opinión** solicitada a la **Comisión de Radio y Televisión**, como lo exige el **artículo 69** del Reglamento de la Cámara de Diputados; que, sobre el punto, indica lo siguiente:

²⁰⁵ <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210430-X.pdf#page=2>

²⁰⁶ “**Artículo 241.**

1. La Gaceta se publicará ordinariamente los días hábiles, y en aquellos casos en que se considere necesario para la función legislativa.

2. **La Gaceta se publicará a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a cada Sesión**, y a partir de las 8:00 horas, cuando no hubiera Sesión, a través de los servicios de información en Internet.

3. Las versiones definitivas digitalizadas e impresas de la Gaceta se entregarán para su clasificación y uso, al acervo de la Cámara.

4. Los días de Sesión la Gaceta Parlamentaria estará disponible en el sistema electrónico de cada curul. Sólo se imprimirá la Gaceta a petición de las diputadas y diputados que lo soliciten.”

“Artículo 69.

1. El turno para efectos de opinión, procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales, que coadyuven en la elaboración del dictamen, con las que hayan recibido el turno de las minutas, las iniciativas, las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y las proposiciones.

2. La comisión a la que corresponda opinar, deberá remitir su parecer a la comisión dictaminadora, en un plazo máximo de treinta días, a partir de la recepción formal del asunto. La opinión deberá ser aprobada por mayoría absoluta de la comisión que la emite. Si vencido el plazo no se hubiese formulado la opinión, se entenderá que la comisión respectiva declina realizarla.

3. En el caso de la Iniciativa preferente, la Comisión deberá remitir su parecer a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

4. Las opiniones contribuyen a formar el criterio para la elaboración de los dictámenes de las comisiones, pero en ningún caso serán vinculatorias.

5. En los dictámenes, las comisiones deben anexar **copia de la opinión para su publicación.**”

336. En el caso, si bien las opiniones no son vinculatorias, no existe evidencia de que la referida opinión fue también solicitada con urgencia, ni menos de que la misma fue emitida. No pasa inadvertido que en el **punto V del Dictamen**, se indica que, en dicho apartado, se plasma textualmente lo expresado en la opinión de la **Comisión de Radio y Televisión**²⁰⁷; sin embargo, no se advierte transcripción alguna, ni menos la referida opinión anexada.

ETAPA 19
DISCUSIÓN EN EL PLENO 30 de abril de 2021 Cámara de Diputados

337. El mismo día en que sesionaron extraordinariamente las Comisiones Unidas y se aprobó el dictamen aprobado el propio treinta de abril de dos mil veintiuno, tuvo lugar la sesión plenaria en la que se discutió dicho dictamen. En la propia sesión, se hizo la Declaratoria de Publicidad prevista en el **artículo 87**²⁰⁸ del **Reglamento de la Cámara de Diputados.**

²⁰⁷ “V. “Opinión de la Comisión de Radio y Televisión”.

En este apartado se plasma textualmente lo expresado por la citada Comisión en el documento de referencia.”

²⁰⁸ “Artículo 87.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

338. Aquí, destaca por un lado el **artículo 97, numeral 1**, del **Reglamento de la Cámara de Diputados**, que indica que las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos **deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las (22:00) veintidós horas del día anterior a la sesión** en la que se presenten, lo que en el caso no fue observado, precisamente porque el dictamen se aprobó el mismo día.

339. Ahora bien, durante la sesión plenaria, tuvieron lugar las siguientes intervenciones destacadas:

Diputado(a)	Intervención
Dulce María Sauri Riancho (Presidenta).	<ul style="list-style-type: none"> • Anunció la discusión y concedió la palabra para la fundamentación del dictamen.
Jaime Humberto Pérez Bernabe.	<ul style="list-style-type: none"> • Refirió que la nueva legislación secundaria sancionará con severidad todos los acuerdos o concentraciones que se producen contra la libre competencia y que reforzará la labor de la Comisión Federal de Competencia Económica. • Mencionó que la Ley es sensible y privilegia las necesidades de transparencia que en materia de publicidad se deben de aplicar. • Señaló la evidente necesidad de combatir legalmente el poder de información asimétrica de algunas publicidades que hacen uso de prácticas insanas.
Martha Angélica Tagle Martínez.	<ul style="list-style-type: none"> • Formuló una moción suspensiva, a partir de los siguientes vicios en el procedimiento legislativo [descritos en el escrito respectivo]: <ul style="list-style-type: none"> ○ No es una modificación, no es una reforma, no es una adición, es una nueva ley, que desde que se presentó la iniciativa ha estado sujeta a vicios de procedimiento en el Senado de la República. ○ Esta iniciativa fue presentada, turnada a una comisión, cambiada a otra comisión, fue turnada a la Comisión de Transparencia del Senado, <u>cambiada sin previo aviso y sin dar, además, el anuncio a la Comisión de Transparencia</u>, la cambiaron a la Comisión de Radio y Televisión. ○ La dictaminaron de manera exprés, sin discutirla. La llevaron al pleno, llegó anoche a la Cámara de Diputados, la turnaron a la Comisión de Gobernación y Economía, hubo una junta directiva de la Comisión de Gobernación, no circuló la convocatoria de acuerdo a los tiempos establecidos de, cuando hay temas urgentes, por lo menos tiene que circular 24 horas, tanto la convocatoria como el dictamen, nada de eso sucedió, y hoy estamos ya discutiendo una nueva ley. ○ Hoy, en la Comisión de Gobernación y Economía quedó de manifiesto que no tenía ni siquiera idea de lo que busca regular esta ley. Que lo que busca regular esta ley es la doble contratación que se da entre

1. Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Diputado(a)	Intervención
	<p>las agencias de publicidad y los medios de comunicación. Pero el Estado cuenta hoy con otras medidas para poder regular eso.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Argumentan urgencia, pero solamente quiero preguntarles, compañeros diputados, es más urgente aprobar esta Ley de Publicidad entre particulares que lo que está pendiente. ○ Aquí tenemos que discutir una ley que mandaron del Senado y que no quieren que discutamos y que, simple y sencillamente, nos quieren utilizar de oficialía de partes para aprobar una iniciativa.
Dulce María Sauri Riancho (Presidenta).	<ul style="list-style-type: none"> • Sometió a votación la moción suspensiva, la cual, fue desechada.
María de los Ángeles Ayala Díaz.	<ul style="list-style-type: none"> • Formuló una moción suspensiva, a partir de los vicios descritos en el escrito respectivo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Es indignante que, usando su mayoría, el partido de Morena imponga los turnos a comisiones y que construya dictámenes para discusión a contentillo y por órdenes superiores. ○ La ley es innecesaria porque lo que pretende es regular a particulares y esto se puede hacer bajo otros instrumentos legales. ○ Está incompleta, porque no regula adecuadamente el tema y tampoco define con certeza al ente sancionador. ○ Es irresponsable porque crea antecedentes para el surgimiento de leyes específicas por sectores, incluyendo las transacciones entre particulares, abriendo la puerta a la propagación de una legislación desarticulada. ○ Tampoco se tomaron en cuenta los comentarios de la propia Comisión Federal de Competencia Económica. No podemos continuar aprobando dictámenes sin argumentos, sin estudios, con ignorancia y sin conocimiento.
Dulce María Sauri Riancho (Presidenta).	<ul style="list-style-type: none"> • Sometió a votación la moción suspensiva, la cual, fue desechada. • Dio intervención a los grupos parlamentarios para fijar su postura.
Geraldina Isabel Herrera Vega. (Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano).	<ul style="list-style-type: none"> • Si se trata de una regulación en materia de transparencia y medios de comunicación. ¿Por qué no fue turnada a las Comisiones de Radio y Televisión, y a la de Transparencia y Anticorrupción para que analizarán el contenido justo en los temas que son de su competencia? • Ustedes tienen la instrucción de aprobar esta propuesta el día de hoy, en la última sesión antes de cerrar este último periodo ordinario, aún sin haberla estudiado y analizado a fondo, sin conocer las implicaciones laborales, jurídicas y económicas que su aprobación puede ocasionar y sin escuchar a las agencias de medios y a los medios de comunicación.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

Diputado(a)	Intervención
	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez más votando sin conocer el dictamen. Los problemas no son solo de forma, el contenido de la propuesta que está a nuestra consideración contiene errores que no podemos dejar pasar. • Apresurar los procedimientos legislativos solo nos lleva a tener leyes que son inaplicables por errores que definitivamente podríamos corregir si hiciéramos lo que nos toca: legislar, pero con responsabilidad y no solo levantando la mano sin leer y analizar. • Votaremos en contra pues no encontramos argumentos jurídicos que justifiquen la supuesta urgencia en dictaminar y votar en esta asamblea el dictamen.
<p>Ángel Benjamín Robles Montoya. (Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La fracción II del artículo 150 de nuestro Reglamento, establece claramente el caso de excepción respecto de la anticipación de 24 horas con que se debe convocar a reuniones extraordinarias de las comisiones. No hay nada irregular. En las comisiones en las que se están citando con menor anticipación para un caso urgente está respaldado por nuestro marco jurídico. • Lo que queremos es generar transparencia y certidumbre en la industria, lo que sin duda redundará en su fortalecimiento. Existiendo un mercado no normado en el campo de la publicidad, es necesario realizar las especificaciones de esas prácticas con tendencia a oligopolios, monopolios, a la apropiación de segmentos de mercado, poder de distorsión de precios y otras consideraciones como distorsionadoras del mercado de libre competencia, con la finalidad de evitar abusos y dar acceso a todos los que son o se quieren convertir en anunciantes.
<p>Lily Fabiola de la Rosa Cortés. (Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con la Asociación de Internet MX, en 2019 se invirtieron en México alrededor de 95 millones de pesos en pautas de publicidad, lo cual es señal de una industria creciente y competitiva en nuestro país. De ahí, la relevancia de la ley que se está discutiendo esta noche, que busca evitar que una agencia acapare espacios publicitarios en la radio, en la televisión o cualquier otro medio para después revenderlo. • Esta nueva legislación busca prevenir y combatir prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida en favor de ciertos grupos y en perjuicio de anunciantes y, desde luego, también en perjuicio de consumidores. • Nuestro Grupo Parlamentario del PRI se pronuncia a favor de la transparencia en todos los ámbitos en nuestro país, en todos, sin distinción, especialmente en la transparencia de los recursos públicos, porque nuestro país merece seguir avanzando en todos sus frentes.
<p>María de los Ángeles Huerta del Río (Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los espacios publicitarios son básicos, son muy importantes y no podemos permitir que se defina de manera arbitraria, monopólica o unilateral todo ese proceso. • Sometiendo un dictamen, este que hoy ponemos a votación en la mañana y a discusión ahorita para que el pleno decida. Lo que va a hacer básicamente es a, combatir las prácticas indebidas en materia de contratación de publicidad.

340. Con la anterior intervención cerró el plazo para el registro de reservas y se abrió el asunto a **discusión, en lo general**, a partir de lo cual, tuvieron lugar distintas intervenciones, algunas en las que se siguió aludiendo al desaseo legislativo y a la aprobación de la Ley en menos de cuarenta y ocho horas por parte de las dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión. De igual forma, existieron posturas a favor y en contra del contenido del ordenamiento propuesto²⁰⁹. Se anunció entonces que **no se había registrado artículo alguno para su discusión en lo particular** y se consultó si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general y en lo particular, lo que así fue declarado.
341. Posteriormente, una vez realizados los avisos respectivos se procedió a la votación del proyecto de decreto en lo general y lo particular, emitiéndose **trescientos treinta y nueve (339) votos a favor, nueve (9) abstenciones y noventa y dos (92) votos en contra**. Luego, **se ordenó pasar el proyecto de Decreto al Ejecutivo Federal** para los efectos constitucionales correspondientes.

ETAPA 20
PUBLICACIÓN 03 de junio de 2021 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

342. En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, el Ejecutivo Federal **promulgó** el Decreto impugnado el **veintiocho de mayo de dos mil veintiuno**, el cual fue rubricado por la Secretaria de Gobernación y posteriormente **publicado** en el Diario Oficial de la Federación el **tres de junio de dos mil veintiuno**.

²⁰⁹ Diario de los Debates correspondiente al 30 de abril de 2021:
<http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2021/abr/210430-3.pdf>
<http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2021/abr/210430-4.pdf>

CONCLUSIONES
Sobre la celeridad del proceso legislativo

343. Así, entre la fecha en que se emitió y discutió el primer proyecto de dictamen en Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores y la fecha en que tuvo lugar la respectiva discusión y aprobación en la Cámara de Diputados transcurrieron únicamente **cinco días hábiles**:

Día 1 Lunes 26.Abril.2021	<ul style="list-style-type: none"> • Sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas en la Cámara de Senadores.
Día 2 Martes 27.Abril.2021	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Dictamen en Sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas en la Cámara de Senadores.
Día 3 Miércoles 28.Abril.2021	<ul style="list-style-type: none"> • Sin actividad relevante.
Día 4 Jueves 29.Abril.2021	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación del Dictamen en la Gaceta del Senado. • Primera Lectura del Dictamen. • Dispensa de Segunda Lectura del Dictamen en Pleno. • Presentación y discusión del Dictamen. • Aprobación del Dictamen. • Publicación y envío de la Minuta a Cámara de Diputados.
Día 5 Viernes 30.Abril.2021	<ul style="list-style-type: none"> • Turno a Comisiones. • Elaboración de proyecto de Dictamen. • Sesión de Comisiones Unidas. • Aprobación en Comisiones y publicación del Dictamen. • Discusión en el Pleno. • Aprobación del Dictamen.

344. De ello, destaca que el proyecto de Decreto fue discutido y aprobado un día en el seno del Pleno de la Cámara de Senadores y al siguiente día ocurrió lo propio en la Cámara de Diputados, lo que ilustra cierta rapidez con la que se tramitó el asunto; lo que, en parte, se explica por la inminente clausura del correspondiente periodo ordinario de sesiones.

345. Dicho proceder para acelerar el procedimiento legislativo no resultaría en sí mismo irregular, de haberse dado debido cumplimiento a las respectivas formalidades y plazos inherentes en cada etapa del proceso legislativo.

346. Sin embargo, la problemática que, en el caso se advierte, es que **la celeridad de mérito vulneró reiteradamente distintas formalidades y plazos previstos en la Legislación y Reglamentación aplicable**, lo que ocurrió no sólo en ese periodo de cinco días, sino como bien refiere la Comisión accionante, desde el inicio del proceso legislativo; y, particularmente, a partir del trámite de rectificación de turno. Destaca también que **las violaciones no fueron menores**, provocando, entre otras, las siguientes consecuencias:

- **La privación del derecho de los integrantes de las Comisiones a las que se turnó inicialmente la iniciativa, de participar conjuntamente en el estudio, discusión y aprobación del dictamen del proyecto de Decreto; ya que nunca renunciaron o se excusaron de su conocimiento y dictamen.**
- **La privación del derecho de integrantes de las Juntas Directivas respectivas y de otros órganos colegiados, de participar en la toma de decisiones inherentes a la determinación de situaciones de urgencia y de agilización de diversos trámites afines al proceso legislativo.**
- **La imposibilidad de los legisladores de los grupos parlamentarios minoritarios de conocer y estudiar oportunamente los dictámenes objeto de debate; así como de preparar con la debida oportunidad su postura e intervenciones con relación al proyecto de Decreto presentado.**
- **La privación o afectación del derecho de los legisladores de participar en condiciones de igualdad y libertad durante el proceso legislativo, en tanto que se les dificultó expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación democrática ante la celebración de forma simultánea de sesiones de las respectivas Comisiones y de los respectivos Plenos, sin que dicha simultaneidad se ajustara a las formalidades aplicables.**
- **La negación del derecho de un Senador para emitir su voto en Comisiones, a pesar de que quiso hacerlo cuando aún no concluía la respectiva sesión y de que otros Senadores solicitaron a las presidencias de las Comisiones Unidas que esperaran unos momentos a que terminara su intervención en la Tribuna del Pleno; siendo que había estado justificada su ausencia durante el inicio y desarrollo de la sesión, dada su intervención en la sesión simultánea que tuvo lugar en el Pleno; lo que ocurrió a pesar de que a otros Senadores que no estuvieron presentes durante la toma de asistencia, sí se les permitió votar.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

- **La vulneración de los derechos de los legisladores a planear su participación en los trabajos legislativos a partir de reuniones ordinarias celebradas conforme a la planeación prevista en los respectivos calendarios y en sus modificaciones debidamente aprobadas.**
- **El rompimiento de las condiciones de equidad en la representación parlamentaria en las Comisiones, a partir de la incorporación, el día en que se votaría un desempate, de un nuevo Senador del grupo parlamentario mayoritario.**

347. Luego, respecto del primer argumento de la Comisión accionante, referido a la invalidez del proceso legislativo, dada la celeridad con la que el mismo se desarrolló, se reitera que la sola rapidez con que se desahogó el procedimiento no puede considerarse en sí misma una irregularidad; no obstante, en el caso, **es posible confirmar que la premura de mérito, se logró a partir de la vulneración reiterada a distintas formalidades y plazos previstos en la legislación y reglamentación aplicable**, lo que no tuvo impactos menores en la deliberación y aprobación del proyecto, cuestión que será evaluada de forma integral al final del estudio de los restantes argumentos de invalidez sobre similar temática, en cuanto a su potencial carácter invalidante. Por lo pronto, se da paso al análisis de otros vicios también cuestionados por la Comisión accionante.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.2.	NOTA DE LA COFECE NO ANALIZADA. No se tomó en cuenta la nota de fecha 26 de abril de 2021 enviada por la COFECE al Senado.

348. La Comisión accionante refiere que en ambas Cámaras diversos legisladores solicitaron mociones de suspensión, entre otras razones, para que se analizara la nota que elaboró la propia Comisión. Sin embargo, indica que dichas mociones no fueron acordadas de conformidad, lo que refiere ilustra un desaseo legislativo.
349. En efecto, la Comisión Federal de Competencia Económica emitió con fecha veintiséis de abril de dos mil veintiuno la denominada **“Nota sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en materia de Contratación de Publicidad (Iniciativa)”**, documento que fue citado durante el proceso legislativo por diversos legisladores y que cuestiona el referido proyecto.

350. Sobre ello, no existe ninguna disposición normativa que imponga obligación alguna al Senado de la República de tomar en cuenta dicho documento, ni menos con carácter vinculatorio.

351. Es cierto que conforme al **artículo 184, numeral 2,**²¹⁰ del **Reglamento del Senado de la República**, en el proceso de dictaminar, las Comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos; pero como la propia norma refiere, se trata de una potestad y no de un mandato.

352. Sin embargo, dado que lo externado en la referida nota se hizo propio parte de distintos Senadores de la República, ello adquiere una connotación distinta.

353. Esto, porque conforme al **artículo 151, numeral 4,**²¹¹ del **Reglamento del Senado de la República**, las Presidencias de las Comisiones Unidas deberán elaborar el proyecto de dictamen, **considerando las opiniones, argumentos o estudios que presenten sus integrantes.**

354. Entonces, si varios Senadores estimaron necesario que se tomara en cuenta la nota formulada por la Comisión accionante, **lo mínimo exigible era que el proyecto de dictamen tomare en cuenta lo plasmado en la referida nota**, lo que en el caso no ocurrió; primero, porque se impuso un dictamen que no surgió del trabajo colegiado de las Comisiones Unidas y, segundo, porque a pesar de que integrantes de las Comisiones pidieron expresamente se tomare en cuenta la nota, se aprobó un dictamen que no tomó en consideración la opinión contenida

²¹⁰ **“Artículo 184.**

1. En el proceso de dictaminar, las comisiones **pueden** convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.
2. De igual modo, las comisiones **pueden** recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos.”

²¹¹ **“Artículo 151.**

[...]

4. Las Presidencias de las Comisiones Unidas deberán, atendiendo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 178, elaborar el proyecto de dictamen, considerando las opiniones, argumentos o estudios que presenten los integrantes de las mismas.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

en ella, ni los propios argumentos que sobre ésta formularon los Senadores de las minorías parlamentarias.

355. **Considerar lo plasmado en la referida nota y en los argumentos que hicieron valer los integrantes de las Comisiones Unidas que la citaron, no obligaba a que el dictamen necesariamente se elaborara en el sentido de la propia nota; sino a que, cuando menos, en el mismo, se diera respuesta o incluyera una refutación de lo que la nota cuestionaba.**
356. Sin embargo, durante la sesión de las Comisiones Unidas, ni siquiera se abrió una discusión sobre las implicaciones de los riesgos y cuestionamientos que la propia nota anunciaba, menos aun ello llevó a que se modificara el dictamen para referirse a lo planteado en la citada nota. Luego, **el proyecto de dictamen se mantuvo intacto y así fue llevado al Pleno** para su discusión; lo que no impidió que éste se aprobara, a pesar de que, durante la sesión plenaria, también se insistió en que debía tomarse en cuenta la referida opinión.
357. Precisamente, la dinámica de celeridad en la que se desarrolló el proceso legislativo impidió que, de forma puntual, se dialogara en Comisiones o en el Pleno del Senado de la República, sobre las preocupaciones externadas por la Comisión Federal de Competencia Económica y que hicieron propias diversos legisladores; situación que también se presentó en la Cámara de Diputados, ilustrando ello la **intención de que el proyecto de Decreto fuera aprobado en sus términos, sin ningún cambio y sin una real oportunidad para que durante el debate parlamentario, se atendieran o cuando menos, se respondieran y descartaran argumentativamente todos los argumentos contenidos en la nota en cuestión.**
358. Esta situación no es menor, considerando las implicaciones técnicas del ordenamiento propuesto, mismo que, como fue externado, no involucraba sólo modificaciones menores a una ley vigente, sino toda una **regulación novedosa de un sector altamente especializado.**

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.3.	MOCIONES SUSPENSIVAS NO ACORDADAS FAVORABLEMENTE. Se plantearon durante el proceso legislativo distintas mociones de suspensión ²¹² que no fueron acordadas de conformidad, lo que advierte un desaseo legislativo.

359. Es cierto que durante el proceso legislativo llevado a cabo en ambas Cámaras se formularon distintas mociones suspensivas; y, que, las mismas, fueron desechadas.
360. En dicha decisión, es importante tomar en cuenta que se respetó la reglamentación aplicable; ya que, en el seno de ambas Cámaras, **se sometieron las mociones a consideración de los respectivos plenos, sin lograrse una votación favorable que permitiera su discusión.**
361. Sin embargo, lo debatido en la demanda no es propiamente el desarrollo de la votación de las mociones suspensivas, sino el impacto de cada uno de los vicios al procedimiento legislativo denunciados durante las respectivas sesiones y reflejado en dichas mociones.
362. Luego, como se advierte del análisis previo del procedimiento legislativo, es posible confirmar que existieron los diversos vicios denunciados en las respectivas mociones suspensivas; y, que, esencialmente, implicaron la **falta de respeto a los plazos establecidos en la reglamentación aplicable, la adopción de decisiones de urgencia sin observancia de las formalidades aplicables y sin la participación de los órganos facultados para dichas determinaciones, la transgresión de las reglas aplicables a la rectificación de turno, la celebración simultánea de sesiones plenarias y de comisiones sin sujeción a las reglas, la consecuente obstaculización al debate libre e igualitario; así como la negación del derecho a un Senador para emitir su respectivo voto, entre otros vicios.**

²¹² Oficios de los Senadores Dante Delgado Rannauro y Noé Castañón Ramírez, así como de las diputadas Martha Tagle Martínez y María de los Ángeles Ayala Dglopezaiaz.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO	
9.3.4.	FALTA DE RESPETO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS. No fueron respetados los plazos establecidos en la normatividad: Por ejemplo, lo exigido en el artículo 71, numeral 2²¹³ del Reglamento del Senado para que los legisladores tuvieran conocimiento de la Ley de Publicidad y su respectivo dictamen.

363. A partir del análisis del proceso legislativo (**apartado 9.3.1.**), fue posible **comprobar la vulneración de distintos plazos; dentro de los cuales, destacan:**

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 1	• Excitativa para emisión del Dictamen: 10 días hábiles siguientes al transcurso del plazo para dictaminar sin que se emita dictamen.	Art. 214, numeral 1²¹⁴ del Reglamento del Senado de la República.

364. La trascendencia de la vulneración de este plazo surge porque **nunca se formuló excitativa a las Comisiones** a las que originalmente fue turnado el Dictamen, sino que la rectificación de turno ocurrió sin este trámite, privándose a los integrantes de las referidas Comisiones de participar en el estudio y deliberación respectiva.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 2	• Oportunidad para la solicitud de rectificación de turno: Debe solicitarse por escrito a más tardar en la siguiente sesión.	Art. 181, numeral 5²¹⁵ del Reglamento del Senado de la República.

²¹³ “**Artículo 71.**

2. Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales.”

²¹⁴ “**Artículo 214**

1. Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá **emitir excitativa a la comisión que corresponda, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles.**”

²¹⁵ “**Artículo 181**

1. La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.

[...]

3. La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificadora o ampliada durante una sesión por el Presidente.

4. A través de los integrantes de sus juntas directivas las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.

5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito **a más tardar en la siguiente sesión.** La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno.”

365. En el caso, la decisión para rectificar el turno nació y se tramitó fuera del plazo previsto al efecto en la reglamentación aplicable; siendo mayormente grave que dicha decisión no fue adoptada por la Mesa Directiva, lo que agravó el derecho de los integrantes de las Comisiones a las que fue turnado originalmente el asunto, para participar en la respectiva deliberación, lo que afectó especialmente a los integrantes de la **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana**.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 3	• Distribución anticipada del proyecto de Dictamen en Comisiones: 24 horas antes de la sesión.	Art. 186, numeral 2 ²¹⁶ del Reglamento del Senado de la República.

366. El incumplimiento de este plazo impidió a los integrantes de las Comisiones Unidas estudiar con el debido cuidado y oportunidad el Dictamen que sería materia de discusión, a efecto de formular detenidamente sus observaciones y propuestas; lo que, si bien no impidió una reacción al dictamen, pudo impactar su calidad y alcance, ante la dificultad de analizar en tan breve tiempo todas las implicaciones del ordenamiento propuesto.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 4	• Distribución anticipada del Dictamen a discusión del Pleno: 24 horas antes de la sesión.	Art. 193, numeral 1 ²¹⁷ del Reglamento del Senado de la República.

367. El Dictamen a ser discutido en el Pleno, no fue publicado en la Gaceta sino el propio día de la sesión, transgrediéndose el plazo previo de publicación de veinticuatro horas, previsto en el **artículo 193, numeral 1**, del propio Reglamento.

²¹⁶ **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.**"

²¹⁷ **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.**"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

368. Esto destaca, en tanto que se votó un dictamen que, si bien referido a una Ley con sólo 13 artículos, resultaba novedosa en la regulación de un sector importante y especializado como lo es el de la publicidad.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 5	• Envío oportuno del orden del día para la sesión vespertina del 29 de abril de 2021: A más tardar a las 21:00 horas del día previo.	Art. 73, numeral 2²¹⁸ del Reglamento del Senado de la República.

369. El incumplimiento de este plazo, evidencia que se buscó que necesariamente y de forma artificial, **el mismo día, se dieran la primera y segunda lectura del dictamen**, como forma de cumplir con la premisa de que dichas lecturas deban ocurrir en sesiones consecutivas.
370. El vicio en cuestión se agrava por la circunstancia de que el dictamen no fue publicado con la anticipación legal requerida, ni menos incluido en el orden del día de la segunda sesión con la debida antelación.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 6	• Convocatoria a sesión de Comisiones: 24 horas antes de la sesión.	Art. 150, numeral 1, fracción II²¹⁹ del Reglamento de la Cámara de Diputados.

371. También fue evidenciado que la convocatoria a la sesión plenaria en la Cámara de Diputados ocurrió sin observar el plazo mínimo de anticipación requerido para ello, consistente en veinticuatro horas, sin que tampoco se justificara de forma alguna la urgencia de una convocatoria así, como excepcionalmente lo permite el **artículo 150, numeral 1, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados**. Aquí, se hace énfasis en que no está sujeta a escrutinio la razonabilidad de la causa o justificante de la urgencia en cuestión, sino que ni siquiera se brindó motivo de urgencia alguno.

²¹⁸ **Artículo 73.**

[...]

2. El Presidente, **a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión**, envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios.

²¹⁹ **“Artículo 150.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Junta Directiva:

I. Presidir y conducir las reuniones;

II. Convocar a las reuniones ordinarias de la comisión o comité, con una **anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación**, salvo urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría;”

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 7	• Publicación previa del Dictamen aprobado en Comisiones para su discusión en el Pleno: A más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión.	Arts. 97, numeral 1²²⁰ y 241, numeral 1²²¹ del Reglamento de la Cámara de Diputados.

372. De igual forma, otro vicio destacado lo es la falta de publicación anticipada del dictamen en la Gaceta, lo que debió ocurrir a más tardar a las veintidós horas del día anterior a la sesión. Esto, sin perjuicio de la propia distribución del Dictamen con veinticuatro horas previas a la sesión.
373. Esto, conllevó que el dictamen recién aprobado en Comisiones Unidas tuvo que discutirse y votarse unas horas después en el Pleno de la Cámara de Diputados, mermándose la oportunidad para su detenido estudio.
374. Con lo anterior, es evidente un desprecio reiterado a los plazos previstos en la Reglamentación aplicable, cuestión que más allá de la observancia de formalidades legales, impactó también en el tiempo que tuvieron los legisladores para conocer, estudiar y reaccionar al proyecto de Decreto, tanto en cuestiones de fondo, como en cuestiones procedimentales, situación que si bien no impidió de manera general la presentación de mociones suspensivas y

²²⁰ **“Artículo 97.**

1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos **deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la Sesión en la que se presenten.**

2. La Junta Directiva de cada Comisión, deberá circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación

²²¹ **“Artículo 241.**

1. **La Gaceta se publicará ordinariamente los días hábiles,** y en aquellos casos en que se considere necesario para la función legislativa.

2. **La Gaceta se publicará a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a cada Sesión,** y a partir de las 8:00 horas, cuando no hubiera Sesión, a través de los servicios de información en Internet.

3. Las versiones definitivas digitalizadas e impresas de la Gaceta se entregarán para su clasificación y uso, al acervo de la Cámara.

4. Los días de Sesión la Gaceta Parlamentaria estará disponible en el sistema electrónico de cada curul. Sólo se imprimirá la Gaceta a petición de las diputadas y diputados que lo soliciten.”

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

la votación del asunto, sí mermó de forma significativa la calidad de la participación de cada diputado o senador en el proceso de deliberación y aprobación de la Ley cuestionada.

375. La violación reiterada a los plazos previstos en la normatividad dificulta incluso valorar la posibilidad de tener por subsanados algunos vicios a partir de actuaciones ulteriores, en tanto que, de inicio a fin, se evidenció por la mayoría parlamentaria la determinación de que fuera aprobada la Ley, a cómo dé lugar, sin dar mayor importancia a las formalidades aplicables y a la participación en equidad y libertad que en el propio proceso legislativo deben tener las minorías parlamentarias.
376. En cuanto a la transgresión del **artículo 71, numeral 2,**²²² **del Reglamento del Senado de la República**, citado como un ejemplo de violación de plazo aportado por la Comisión accionante, no queda clara la infracción en cuestión, en tanto dicho numeral se refiere a la incorporación de asuntos en el orden del día; sin embargo, lo cierto es que no es falsa la premisa de que distintos plazos previstos en la normatividad no fueron observados; y de que, en especial, los legisladores no tuvieron la oportunidad para conocer con la debida oportunidad el proyecto de ley y su dictamen.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.5.	RECTIFICACIÓN DE TURNO FUERA DE NORMA. En sesión del 22 de abril de 2021 se rectificó el turno para la dictaminación a las Comisiones de Radio y Televisión, en contravención a lo establecido en el artículo 181 punto 5 ²²³ del Reglamento del Senado.

377. Sobre este tema, fue también ya confirmado en el análisis del proceso legislativo (**9.3.1**), que la rectificación de turno presentó vicios, no sólo en tiempo, sino también en forma, en tanto que la misma **no fue debidamente aprobada por la Mesa Directiva del Senado.**

²²² “Artículo 71. [...]”

2. Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales.

[...]

²²³ “Artículo 181. [...]”

5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, **lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La Mesa resuelve sobre la solicitud** y se informa al Pleno”.

378. Esto, como ya se refirió, no es una cuestión menor, en tanto que el Reglamento del Senado de la República contiene una serie de reglas muy estrictas para los procesos de turno, rectificación de turno o ampliación de turno; y, en el caso, sí fueron vulnerados los derechos de los integrantes de las Comisiones Unidas a las que, en primera instancia, fue depositado el turno y la responsabilidad de elaborar el respectivo dictamen, lo que además, indica que dicho trámite de rectificación se instó a fin de agilizar y asegurar la aprobación íntegra del proyecto en otras comisiones.

379. Esto, en especial, afectó a la **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana**; a la que, en principio, correspondía la coordinación de las Comisiones Unidas; sin que, en ningún momento, ésta hubiera presentado excusa o rechazo para dictaminar el proyecto de ley; y si bien la misma no formuló dicho dictamen en el plazo de treinta días previsto por el **Reglamento del Senado de la República (artículo 212, numeral 1)** ni solicitó un plazo mayor conforme al numeral 3 del propio precepto, lo cierto es que **en ningún momento se formuló a dicha Comisión por parte del Presidente de la Mesa Directiva, la excitativa regulada en el artículo 214²²⁴ del propio Reglamento.**

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.6.	INDEBIDA CELEBRACIÓN DE LAS REUNIONES PLENARIA Y DE COMISIONES DE FORMA SIMULTÁNEA. Se celebraron reuniones de trabajo de las Comisiones durante una sesión plenaria en contravención al artículo 138, numeral 3²²⁵ del Reglamento del Senado.

²²⁴ “Artículo 214.

1. Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles. [...]

²²⁵ “Artículo 138.

2. **Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno.** En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones. De ello se notifica a la Mesa.

3. En **casos urgentes o excepcionales** el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno. En estos supuestos, **los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.**”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

380. De igual forma, está acreditado que **se convocó a horarios simultáneos a sesiones tanto de las Comisiones Unidas, como del Pleno del Senado**, práctica que, en principio, se encuentra prohibida y que sólo puede extraordinariamente acordarse en **casos urgentes o excepcionales**.
381. Sobre ello, de inicio, **dicha autorización sólo puede otorgarla el Presidente de la Mesa Directiva del Senado**, siendo evidente además que dicha autorización debe ser previa y solicitada además por la junta directiva de la respectiva Comisión o, en el caso, por acuerdo conjunto de las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas; lo que no ocurrió, ya que **sólo existe evidencia de que la solicitud de autorización se entregó con posterioridad a la celebración de la sesión**; y el oficio de autorización emitido, no tiene sello de acuse de recibo ni indicación de hora y fecha de recepción, amén de que **durante la sesión expresamente se cuestionó que dicha autorización no existía y que de existir, se mostrara, sin que la misma ni siquiera fuera mencionada ni menos exhibida**, todo lo cual, hace dubitable que la autorización fuera emitida debidamente y en tiempo. Además, por la hora de la solicitud, puede presumirse que la solicitud se gestionó de forma tardía a partir de las inconformidades que surgieron durante la sesión.
382. Y aun si la autorización existía, la misma debió haberse informado a los integrantes de las Comisiones Unidas como parte de la convocatoria que se formuló a la sesión extraordinaria, lo que tampoco ocurrió; ni ésta se mostró como fue solicitado expresamente durante la sesión, en la cual, tampoco se indicó por los presidentes de las Comisiones que la autorización existía.
383. Dicha irregularidad, en el caso, se estima grave, toda vez que una reunión simultánea complicaría a todos los integrantes de las Comisiones Unidas, no sólo estar presentes en los importantes debates y discusiones que tendrían lugar en el Pleno, sino en el debate y votación que se haría en Comisiones a fin de buscar, a partir del diálogo, romper la condición de empate presentada en la sesión anterior.
384. Para ello, debe tomarse en cuenta que, entre otros asuntos, en la sesión plenaria, se discutieron los siguientes dictámenes referidos a ordenamientos legales de suma importancia:

- **Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular.**

- **Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos²²⁶.**

385. De hecho, del Acta correspondiente a la sesión plenaria de mérito, es factible corroborar que el Senador Dante Delgado, tuvo al menos dos intervenciones destacadas, precisamente en relación con los ordenamientos citados, lo que justifica las dificultades que, cuando menos dicho legislador, integrante de las Comisiones Unidas involucradas, tuvo para participar activamente de forma simultánea en las dos sesiones.
386. Todo esto cobra relevancia, porque desde antes de que se convocara formalmente a la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, **algunos integrantes pidieron que ello no se hiciera de forma simultánea** a una importante sesión del Pleno; por lo que pedían que, cuando menos, se buscara que la convocatoria se planteara para una hora posterior a la conclusión de la sesión plenaria, petición que no recibió respuesta favorable, ni aún a pesar de que la referida sesión de Comisiones Unidas tenía como principal objeto resolver un empate presentado en una de las Comisiones.
387. Bajo esta condición, que debió procurar que todos los integrantes de las Comisiones Unidas asistieran a la sesión extraordinaria, se generó más bien el efecto contrario, ya que evidentemente ello no sería posible si a la par estaba programada una importante sesión del Pleno.
388. Luego, era lógico que los integrantes de las minorías parlamentarias tuvieran que elegir estar presentes en una u otra sesión, o sólo en algunas partes de

²²⁶ ACTA DE LA SESIÓN A DISTANCIA CELEBRADA EL MARTES VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117336

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

ambas, con el consecuente **debilitamiento en la participación de dichas minorías en la deliberación y votación de lo que sería discutido y votado en las propias Comisiones Unidas**, e incluso en el Pleno, ya que como lo externó una Senadora presente en la sesión extraordinaria, habría querido también intervenir en la sesión plenaria dada la importancia de lo que ahí sería discutido.

389. Además, más allá del efecto que tuvo la celebración de sesiones simultáneas, conviene retomar que, para ello, no se contó con la autorización previa de la Mesa Directiva, o cuando menos, no existe evidencia de ello y sí indicios de lo contrario.
390. Esto, sin perjuicio de que, en la solicitud (entregada horas después de concluida la sesión) no se brindó una justificación objetiva de excepcionalidad o de urgencia que motivare la necesidad de que ambas sesiones fueran celebradas de manera simultánea, elemento necesario para que el Presidente de la Mesa Directiva, tuviera la oportunidad de validar o no dicha excepcionalidad o urgencia y sobre ello, autorizar o no la celebración de la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas bajo una condición de excepcionalidad.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.7.	DELIBERACIÓN SIN CONDICIONES DE LIBERTAD E IGUALDAD. Se aprobó el dictamen de las comisiones sin el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. Entre ellas, respecto del integrante del Senado Dante Delgado Rannauro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

391. En línea con lo anterior, está comprobado que durante la sesión del Pleno del Senado que tuvo lugar el **veintisiete de abril de dos mil veintiuno**, el Senador Dante Delgado Rannauro tuvo al menos las dos intervenciones referidas en el apartado anterior²²⁷.
392. También, del análisis de la respectiva sesión de las Comisiones Unidas²²⁸, es posible advertir que, **durante la votación del Dictamen, se refirió que el Senador**

²²⁷ Esto puede verificarse en el Diario de los Debates y el Acta de la Sesión, disponible en la respectiva Gaceta, pero también es consultable en el vídeo de la sesión disponible en el canal oficial de la Cámara de Senadores en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=uSHCWX1gDTs>

²²⁸ Vídeo disponible en el canal del congreso: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_u4nmk1kd/comisiones_unidas_de_radio_tele

Dante Delgado estaba en Tribuna y faltaba de votar, sin que se permitiera un receso o espera para que el Senador pudiera incorporarse a la sesión, lo que finalmente sí hizo pocos minutos después, pero se le negó su derecho a votar, bajo el argumento de que no estaba presente y de que **no había pasado lista**²²⁹, condición esta última que es problemática, ya que a otros Senadores que no estuvieron presentes durante el pase de lista en Comisiones sí se les permitió votar.

393. En concreto, este es el caso de los **Senadores (1) José Erandi Bermúdez Méndez, (2) Jesús Horacio González Delgadillo, (3) Jesusa Rodríguez Ramírez, (4) José Ramón Enríquez Herrera, (5) Miguel Ángel Mancera Espinosa, (6) Claudia Ruiz Massieu y (7) José Erandi Bermúdez Méndez y (8) Damián Zepeda Vidales**, quienes no estuvieron presentes durante el pase de lista²³⁰, pero sí se les permitió votar.
394. En todo caso, es cierto que, a diferencia de las Senadoras y los Senadores mencionados, **durante la votación no se encontraba presente el Senador Dante Delgado**; sin embargo, desde antes de que iniciara dicha votación, se había hecho notar el problema de simultaneidad.
395. Además, cuando se preguntó si faltaba algún Senador por votar, se refirió la condición del Senador Dante Delgado quien estaba haciendo uso de la Tribuna en el Pleno; pero incluso, la Presidenta de la Comisión de Estudios, Segunda, **interrumpió la intervención que estaba formulando el Senador José Alberto Galarza**, sin que se le permitiera concluir su planteamiento y sólo le respondió que el Senador Dante Delgado debía estar presente, lo que no permitió que antes de que se declarara cerrada la votación y se hiciera el cómputo, se debatiera dicha situación o cuando menos, se esperara unos minutos a que se incorporara el Senador Dante Delgado.

[vision y cinematografía y de estudios legislativos, segunda reunion extraordinaria modalidad a distancia](#)

²²⁹ Esta justificación se brindó con mayor claridad en la sesión plenaria del 29 de abril de 2021, en la que se hicieron valer mociones suspensivas, a lo que la Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, respondió que la sesión de Comisiones Unidas respetó las reglas establecidas.

²³⁰ O cuando menos en el vídeo de la respectiva sesión, no se observa o escucha que respondieron “presente”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

396. Después de la votación, el Senador Galarza insistió en los vicios al procedimiento que se estaban presentando y en la situación que estaba enfrentando el Senador Dante Delgado a quien se estaba negando su voto; y, posteriormente, la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, también se refirió a ello, pero previamente, volvió a insistir en que **la sesión se había convocado sin autorización de la Presidencia de la Mesa Directiva** e incluso, pidió expresamente que, **de existir dicha autorización para la celebración de sesiones simultáneas, se mostrara en ese momento la respectiva comunicación**, lo que tampoco fue atendido por las presidencias de las Comisiones Unidas, ni aun se respondió al cuestionamiento de **cuál era la condición de urgencia o de excepcionalidad que, en su caso, habría justificado dicha autorización**. Menos de cinco minutos después, se incorporó a la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas el Senador Dante Delgado, quien expresó:

“Deseo dejar constancia que se está transgrediendo la Ley Orgánica y el Reglamento del Senado porque en este momento estamos analizando la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y **tenía mi participación programada simultáneamente en el momento de la votación**. Quiero rogarle a los Presidentes de las Comisiones y a los integrantes de este Pleno que **recojan la voluntad de mi voto en contra** y evitemos por decisiones momentáneas hacer que recurra al recurso jurídico al que tengo derecho en caso de que insistieran en omitir mi voto. Me obligarían a recurrir administrativamente en contra de lo que aquí se acuerde.”

397. A pesar de lo anterior, no se registró el voto del Senador Dante Delgado y se continuó con la sesión. Sobre el tema, conviene referir que aun si hubiera sido debidamente convocada la sesión de las Comisiones Unidas; **existía una justificación válida del Senador Dante Delgado para no haber estado presente durante la votación**; lo que, desde luego, debería haber permitido, cuando menos, que las presidencias constataran que estaba concluyendo su intervención en Tribuna, para en su caso, esperar su incorporación o, cuando menos, someter dicha situación a la consideración de los integrantes de las Comisiones Unidas.

398. Esto, máxime que el **artículo 138, numeral 3,**²³¹ del **Reglamento del Senado de la República**, impone la **obligación en estos casos, de que los Senadores estén presentes cuando se realice una votación nominal o se deba hacer uso de la palabra**.

²³¹ “Artículo 138.

1. Una vez instalada, la comisión se reúne para que la Junta Directiva informe, en su caso, de los asuntos pendientes recibidos de la Legislatura anterior.

399. Ante dicha obligación y la petición de diversos Senadores de esperar al Senador Delgado que estaba haciendo uso de la Tribuna, **resultaba viable para las Presidencias de las Comisiones Unidas, declarar un breve receso** a fin de procurar condiciones para el adecuado desahogo del orden del día, como lo dispone el **artículo 57**²³² del propio Reglamento, aplicado en virtud del diverso **artículo 114, numeral 2**,²³³ y permitir así, el voto en cuestión.
400. Conviene referir que, en el caso, las intervenciones del Senador Dante Delgado en Tribuna conllevaban la responsabilidad de estar atento a intervenciones previas, por lo que el hecho de que no pasó lista al inicio de la sesión también tendría justificación ante la realización simultánea de sesiones; pero en todo caso, **el no haber pasado lista cuando comenzó la sesión, no impidió a otros Senadores expresar su voto.**
401. Luego, como se expresó al final de la sesión, se presentó cuando menos un escenario de **doble violación a la reglamentación aplicable**; primero, por los vicios de la convocatoria; y, segundo, por la negativa a la solicitud de un Senador de la República para cumplir con su obligación y derecho de emitir su voto con

2. Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno. En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones. De ello se notifica a la Mesa.

3. En casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno. **En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.**

4. La Mesa puede coadyuvar con las Juntas Directivas para procurar que no se programen simultáneamente más de dos reuniones diferentes de comisiones cuyas materias sean afines, salvo casos excepcionales.

5. Cuando las comisiones acuerdan el carácter público de alguna de sus reuniones, la convocatoria respectiva debe emitirse a través de la Gaceta, en la que se asienta tal carácter.

²³² **“Artículo 57.**

1. El Presidente puede declarar recesos durante la sesión, cualquiera que sea su tipo o modalidad, a fin de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día.”

²³³ **“Artículo 114.**

1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.

2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.

3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

libertad, prerrogativa garantizada por el **artículo 93, numeral 1**,²³⁴ del Reglamento.

402. No pasa inadvertido que el **artículo 96, numeral 2**,²³⁵ del Reglamento del Senado de la República, refiere que, iniciada una votación, no puede interrumpirse por ningún motivo; sin embargo, dicha regla, en principio, es aplicable a las sesiones de Pleno, en tanto que el **artículo 151** contiene reglas propias para la votación en Comisiones; pero, en dado caso, la suspensión de la sesión pudo haber tenido lugar previo el inicio de la respectiva votación; máxime que durante la reunión se advirtió del problema que enfrentaban algunos Senadores para estar presentes simultáneamente en Pleno y en Comisiones. Además, la referida regla de no interrupción, podría justificarse ante la jerarquía de las sesiones del Pleno, pero en caso de sesiones simultáneas, es dable entender que la votación plenaria no puede interrumpirse, pero sí la correspondiente a las Comisiones, ante ese supuesto de excepción.
403. Tampoco pasa inadvertido que el voto del **Senador Dante Delgado**, no necesariamente habría alterado el sentido de la votación; sin embargo, el problema de la sesión simultánea afectó no sólo su derecho a votar, sino a participar durante la discusión e incluso, durante la aprobación del orden del día y formulación, en su caso, de mociones suspensivas.
404. También debe mencionarse que el **Senador Raúl Bolaños-Cacho Cué** no asistió a la sesión de las Comisiones Unidas, pero sí asistió a la sesión del Pleno²³⁶, por lo que, cuando menos, otro Senador pudo también ser afectado por la condición de simultaneidad descrita; sin perjuicio de que es evidente que varios asistentes a la sesión de Comisiones Unidas hicieron lo posible por estar presentes virtualmente en ambas sesiones. Esto sin menoscabo de las complejidades técnicas que tuvieron todos los integrantes de las Comisiones Unidas ante la condición de simultaneidad, lo que pudo afectar la calidad del tiempo requerido

²³⁴ **Artículo 93.**

1. El voto es una obligación y un derecho de cada senador, personal e intransferible, por medio del cual decide libremente sobre los asuntos sometidos a su consideración.

2. La votación del Pleno es el conjunto de sufragios emitidos por los senadores sobre cada asunto.

3. El voto se emite a favor, en contra o en abstención. Para aprobar o desechar el asunto de que se trata sólo cuentan los votos emitidos a favor o en contra.

²³⁵ **Artículo 96**

1. Antes de cada votación, el Presidente explica el objeto de la misma al Pleno.

2. Iniciada una votación no se interrumpe por ningún motivo."

²³⁶ Lista de asistencia del día 27 de abril de 2021.

para el estudio y preparación de ambos eventos, así como la consecuente intervención en las propias sesiones.

405. Otro aspecto que afectó la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de igualdad se actualizó a partir de que, el propio día, se determinó sumar a una de las Comisiones a otro Senador de la mayoría parlamentaria, lo que se cuestionó por las minorías como una forma irregular para lograr el estudio y aprobación del proyecto de dictamen.
406. Esta última condición, afectó la representación que debe existir en Comisiones de forma proporcional respecto de los distintos grupos parlamentarios; en tanto que el mecanismo de solución de empates previsto en el artículo 151 del Reglamento del Senado de la República, descansa en la idea de una reunión posterior que tenga como base el diálogo y no en la incorporación de nuevos integrantes que sumen votos a favor de una u otra de las posturas en contención, práctica contraria a una deliberación parlamentaria que brinde igualdad a los integrantes de las respectivas Comisiones.
407. Esto, toda vez que, si bien, el **artículo 124, numeral 1**,²³⁷ del **Reglamento del Senado de la República** permite la realización de modificaciones en la integración de las comisiones **en cualquier tiempo**, ello debe hacerse con respeto a los propios criterios previstos en la Ley y el Reglamento, que imponen los principios de pluralidad y proporcionalidad.
408. Ello, amén de que el **artículo 104** de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, dispone al efecto las siguientes reglas:

²³⁷ **“Artículo 124.**

1. Las modificaciones en la integración de comisiones se realizan en cualquier tiempo, observando los criterios de la Ley y este Reglamento.
2. Cuando un senador deja de formar parte de un grupo parlamentario, éste propone a la Junta quien lo sustituya en comisiones.
3. En caso de renuncia a una comisión por parte de un senador sin grupo parlamentario, la Junta propone al sustituto.”

**“Sección Segunda
De su Integración**

ARTICULO 104.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros **y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma**, salvo aquéllas que conozcan de una iniciativa preferente las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la Legislatura. Ningún senador pertenecerá a más de cinco comisiones ordinarias, salvo Acuerdo de la Junta.

2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, **con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones**. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

3. Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno.

4. Se podrá incrementar el número de miembros de las comisiones ordinarias, tomando en cuenta lo dispuesto en el numeral 2 de este artículo, siempre que haya Acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Junta de Coordinación Política y sea **aprobado por el Pleno**.

5. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.”

409. Dicha disposición es relevante, porque en el caso, según se advierte de la Gaceta del Senado, la aprobación del Pleno no se dio de forma previa al referido oficio, sino en la propia sesión plenaria de esa fecha, por lo que es difícil asumir que cuando se integró y votó el Senador José Alejandro Peña Villa, ya había sido aprobada su alta como integrante en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Además, **no se trató de la sustitución de un integrante, sino del incremento del número de miembros de la respectiva Comisión.**
410. A la vez, conforme a la propia Gaceta²³⁸, el oficio respectivo no fue entregado a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios sino hasta las trece horas con cuarenta y nueve minutos²³⁹; y, de hecho, el referido acuerdo se incorporó al orden del día del Pleno de último momento.

²³⁸ Gaceta del Senado de la República correspondiente al veintisiete de abril de dos mil veintiuno, consultada el doce de octubre de dos mil veintidós a las doce horas con cuarenta y dos minutos, en el URL: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-27-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Integracion_de_Comisiones.pdf

²³⁹ Este oficio se incorporó también al Diario de los Debates correspondiente a esa sesión. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/3/SPO/PDF-WEB/SPO_No.26_27_ABRIL_2021.pdf



411. Luego, no existe certeza de que la aprobación del Pleno se dio y notificó antes de la propia sesión de las Comisiones Unidas; y, en todo caso, la realización simultánea de ambas sesiones dificultó que los integrantes de las Comisiones Unidas atendieran ambas sesiones.
412. A todo ello, se suma que la sesión de **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda**, no tuvo una duración mayor a una hora, lo que abonó a la dificultad de que los Senadores participaran de forma simultánea en el Pleno y en esa sesión en la que de forma apresurada se aprobó el dictamen.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

27 de abril de 2021	
Sesión de las Comisiones Unidas	Sesión del Pleno del Senado
<ul style="list-style-type: none">• Convocada a las 15:00 horas.	<ul style="list-style-type: none">• Dio inicio a las 11:22 horas• Se levantó a las 18:26 horas.

413. Todo ello permite concluir que sí existieron los vicios al procedimiento legislativo denunciados; lo que, sobre todo, afectó los derechos de participación y voto del **Senador Dante Delgado**.
414. Por último, conviene señalar que fue necesario que una Senadora²⁴⁰ interviniera para exigir que la sesión de Comisiones Unidas fuese transmitida, en tanto que no se estaba cumpliendo el requisito de publicidad.
415. De hecho, en el respectivo video no es posible conocer la hora de inicio y conclusión de la sesión; y no se remitió ni fue posible localizar el acta de la misma, la versión estenográfica u otro documento que dé certeza sobre dichas cuestiones.
416. En esto último, es relevante también la aplicación del **“Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la Implementación de Sesiones a Distancia con Carácter Excepcional durante la Emergencia de Salud Pública por Razones de Fuerza Mayor Originada por El Virus Sars-Cov-2 (Covid-19)”**,²⁴¹ que ordena la difusión de estas sesiones y reitera las reglas aplicables a la celebración de sesiones; incluso, la prohibición de simultaneidad de las sesiones del Pleno y de Comisiones²⁴².

²⁴⁰ Senadora Nancy de la Sierra Aramburu.

²⁴¹ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintiuno: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610845&fecha=03/02/2021#gsc.tab=0

²⁴² **“VIGÉSIMO TERCERO.**

“1. Las reuniones de trabajo a distancia de las comisiones sólo se convocarán en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno.”

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.8.	TRANSGRESIÓN AL TURNO. Se presentó una moción suspensiva por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en razón de las violaciones existentes al artículo 117 ²⁴³ del Reglamento del Senado con relación al turno originalmente asignado.

417. En efecto, durante la sesión del Pleno del Senado de la República, el **Senador Noé Fernando Castañón Ramírez**, formuló la siguiente moción suspensiva:

“El Senador Noé Fernando Castañón Ramírez: Honorable Asamblea:

Presento esta moción suspensiva relativa al dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Segunda, con el proyecto de Decreto con el que se expedirá la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas, en Materia de Contratación de Publicidad.

La moción suspensiva la hacemos valer en razón que el 26 de abril pasado se convocó a reunión extraordinaria de las comisiones unidas mencionadas; no obstante, hay vicios en el procedimiento desde su inicio.

Esta iniciativa fue, en primer lugar, turnada a las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos, Segunda; sin embargo, más tarde se retornó la iniciativa sin previa resolución de liberación o aprobación de la Mesa Directiva, contraviniendo el artículo 117 del Reglamento del Senado.

Es de notarse que en la propia discusión de la iniciativa en las nuevas comisiones primeramente resultó un empate; siguiendo el Reglamento, se tuvo que ir a una segunda votación en diverso día; en ese diverso día se empató la comisión en el horario de la sesión del Pleno, esto imposibilitó la presencia de los participantes de la comisión en la discusión y votación de la iniciativa en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda; por tanto, tiene también vicios en el procedimiento de votación, en donde se le impidió ejercer su derecho al voto al Senador Dante Delgado, miembro de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, argumentando que no estaba en la comisión.

Es de hacer notar a esta Soberanía, que esta moción suspensiva se presenta en razón de transparentar y regularizar los procedimientos que debe llevar este Senado en sus comisiones, pero también en el **turno y retorno que se dio irregularmente de la iniciativa.**

²⁴³ “**Artículo 117.**

1. Las comisiones ordinarias **elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan;** y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.
2. Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

Por eso, en Movimiento Ciudadano, y en representación del Senador Dante Delgado, presento esta moción suspensiva para regularizar el trámite de discusión, aprobación y votación, tanto en las comisiones, y que **se retorne al origen primigenio** que se dio en respeto al artículo 117 de este Reglamento del Senado.

Es cuanto, señor Presidente.”

418. Sobre esta intervención, corresponde referir que, en efecto, habiendo sido turnado el asunto para Dictamen a una Comisión, la misma, conforme al **artículo 117²⁴⁴** invocado, estaba obligada a rendirlo en el plazo previsto en la reglamentación aplicable.
419. Luego, aun y cuando las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos, Segunda, no rindieron el dictamen en el plazo de treinta días previsto en el **artículo 212 del Reglamento del Senado de la República²⁴⁵**, lo que procedía, a falta de solicitud de prórroga, era la excitativa contemplada en el diverso **artículo 214²⁴⁶**, mas no el retorno o

²⁴⁴ “Artículo 117

1. Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.

2. Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.

²⁴⁵ “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.”

²⁴⁶ “Artículo 214

1. Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, **deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda**, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles.

2. Lo anterior, sin menoscabo de que cualquier senador podrá solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que emita la excitativa correspondiente, conforme a los plazos mencionados. 3. En los casos de iniciativas presentadas por otros sujetos con derecho a ello o de los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las excitativas pueden ser solicitadas por el senador que así lo estime pertinente.”

rectificación de turno, menos si éste no era así acordado por la Mesa Directiva del Senado conforme al **artículo 181** del mismo Reglamento²⁴⁷.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.9.	FALTA DE OPORTUNIDAD PARA LA REVISIÓN DEL DICTAMEN EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS. La comisión dictaminadora contaba con un plazo de hasta 30 días hábiles para elaborar su dictamen, de acuerdo con el artículo 212 numeral 1 del Reglamento del Senado. Sin embargo, no se otorgó la posibilidad de que se revisara el dictamen correspondiente en los plazos establecidos , por lo que los legisladores no tenían conocimiento suficiente del contenido de la iniciativa, ni del dictamen de las comisiones.

420. Sobre esta cuestión, ya fue confirmado en apartado anterior, que los integrantes de las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda**, no conocieron con la suficiente anticipación de veinticuatro horas el contenido del dictamen, previa la celebración de la sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, como lo ordena el **artículo 186, numeral 2 del Reglamento del Senado de la República**²⁴⁸.
421. A dicha cuestión, se suma que, en realidad, no existe constancia de que dicho dictamen, haya sido elaborado por la comisión coordinadora (**Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía**), y puesto previamente a consideración de la diversa comisión dictaminadora (**Comisión de Estudios Legislativos, Segunda**) a fin de que

²⁴⁷ **“Artículo 181.**

1. La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.
 2. La ampliación de turno involucra en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.
 3. La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificadora o ampliada durante una sesión por el Presidente.
 4. A través de los integrantes de sus juntas directivas las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.
 5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La **Mesa** resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno.”

²⁴⁸ **“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.”

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

se incorporaran sus observaciones y propuestas. Incluso, no existe evidencia de que la Junta Directiva de la Comisión coordinadora, consultó previamente a la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la organización y el método de trabajo para el estudio del asunto y la elaboración del proyecto de dictamen. Esto último, conforme lo exige el **artículo 183, numeral 2**, del Reglamento del Senado de la República²⁴⁹.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.10.	CELEBRACIÓN DE REUNIÓN EXTRAORDINARIA FUERA DE PLAZO. La reunión extraordinaria en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin cumplir con los plazos establecidos en la normatividad aplicable. Con lo que ni los legisladores de las Cámaras ni los integrantes de las Comisiones conocieron los dictámenes con el tiempo suficiente para analizarlos y discutirlos al interior de cada comisión, y posteriormente aprobarlos.

422. Acorde al análisis del procedimiento legislativo incluido en este fallo (**9.3.1**), es posible confirmar que las sesiones de las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda** del Senado de la República, fueron convocadas con el carácter de extraordinarias; para lo cual, era exigible observar lo previsto en los **artículos 130, numeral 1, fracción III**,²⁵⁰ y **139, numeral 3**, del Reglamento del Senado de la República.²⁵¹
423. Sin embargo, en el caso **no existe prueba** de que:

²⁴⁹ **“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.”

²⁵⁰ **“Artículo 130**

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

I. Informar por escrito a los integrantes de la comisión sobre los asuntos turnados y el trámite que les corresponda;

II. Convocar anticipadamente a las reuniones ordinarias de la comisión;

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

²⁵¹ **“Artículo 139**

1. 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.

2. Durante los recesos del Senado, las reuniones ordinarias se convocan cuando menos con cinco días de anticipación.

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.”

- Existió previo acuerdo de la Junta Directiva de cada Comisión para la celebración de la sesión extraordinaria.

- Se realizó comunicación directa a cada uno de los integrantes de la Comisión.

- Una tercera parte de los integrantes de las Comisiones hubieron solicitado la sesión extraordinaria.

424. De lo que sí existe evidencia es que en las Gacetas del Senado correspondientes a los días veintiséis²⁵² y veintisiete²⁵³ de abril de dos mil veintiuno se publicaron las respectivas convocatorias²⁵⁴, **suscritas únicamente por la Secretaria Técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía**; mas no por los Presidentes de ambas comisiones. Lo anterior, sin que exista fundamento legal que permita a la Secretaria Técnica convocar a las sesiones en cuestión, ni aun por instrucciones del Senador de la comisión coordinadora.
425. Por otro lado, las convocatorias no mencionaron ninguna razón que justificare la necesidad de una sesión extraordinaria, ni menos, en el segundo caso, a una reunión simultánea con el Pleno.
426. Luego, dichas sesiones no reunieron los requisitos necesarios para su celebración, lo que abonó a la falta de conocimiento oportuno del proyecto de dictamen y del tiempo necesario para su debido estudio, dado que a partir del carácter extraordinario de las sesiones se buscó apresurar su aprobación, aun y cuando los dictámenes no fueron publicados con la debida oportunidad.
427. En cuanto a la sesión del Pleno en que fue aprobado el dictamen, celebrada el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, destaca que, en la misma fecha, se celebró una reunión ordinaria previa (matutina).
428. Pero, en cualquier caso, sea que a la segunda sesión se le considere como ordinaria o como extraordinaria, de cualquier forma, no habrían sido satisfechos los plazos requeridos para su convocatoria y, sobre todo, para la publicación y distribución del dictamen, lo que también abonó a que los legisladores no

²⁵² https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-26-1/assets/documentos/CRTC_23042021.pdf

²⁵³ https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-27-1/assets/documentos/CRTC_27042021.pdf

²⁵⁴ Sin anexo.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2021

tuvieron tiempo suficiente para conocer, estudiar y preparar con la anticipación debida sus posturas. Sobre esta problemática, se abunda en el siguiente apartado.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.11.	FALTA DE PUBLICACIÓN OPORTUNA DEL DICTAMEN. El artículo 193 del Reglamento del Senado establece que el dictamen que se presente al Pleno a discusión debe de publicarse con cuando menos 24 (veinticuatro) horas antes en la Gaceta Parlamentaria; no obstante, de acuerdo con lo plasmado en el apartado de hechos no se cumplió. En ese sentido, el mismo numeral en su párrafo 3º señala que el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre a la Gaceta.

429. En efecto, la apresurada primera lectura en la **sesión ordinaria matutina** número **27**²⁵⁵ (a partir de la sola publicación del dictamen²⁵⁶); la dispensa de la segunda lectura y discusión inmediata del dictamen en la **sesión ordinaria vespertina** número **28** (sesión a la que se citó el mismo día, tan sólo diez minutos después de concluida la sesión matutina); y el hecho de que el propio dictamen aprobado por las Comisiones Unidas el veintisiete de abril de dos mil veintiuno, no se publicó en la Gaceta del día anterior o de fecha previa, como lo ordena el **artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República**, impidió que los legisladores tuvieran oportuno conocimiento de lo que votarían, transgrediéndose también por consecuencia, lo referido en el **numeral 3** del propio precepto reglamentario²⁵⁷, que dispone lo siguiente:

²⁵⁵ Sesión matutina ordinaria No. 27 del veintinueve de abril de dos mil veintiuno. Diario de los Debates: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/3/SPO/PDF-WEB/SPO_No.27_29-ABRIL_2021_MATUTINA.pdf

²⁵⁶ Como lo permite el artículo 195, numeral 2 del Reglamento del Senado de la República: 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.**

²⁵⁷ En la Gaceta del veintiocho de abril de dos mil veintiuno, sólo fueron publicados los siguientes documentos:

Comunicaciones de Comisiones

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ASIA-PACÍFICO-ÁFRICA

Convocatoria a la Reunión Ordinaria de Trabajo de la Comisión, la cual se llevará a cabo el miércoles 28 de abril del presente a las 13:00 horas, a través de la plataforma digital "WebEx Meetings".

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

Convocatoria a la Séptima Reunión Extraordinaria de Trabajo de la Comisión, que se llevará a cabo el miércoles 28 de abril del año en curso a las 17:30 horas, mediante la Plataforma Digital "Cisco WebEx Meetings".

COMISIÓN DE JUSTICIA

“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.”

430. Luego, los trabajos en el Pleno del Senado se agotaron en un mismo día, a pesar de que desde Comisiones y en la propia sesión plenaria, se advirtieron diversos vicios al proceso legislativo; e incluso, los órdenes correspondientes a ambas sesiones se publicaron el mismo día, lo que conllevó también el incumplimiento de la regla prevista en el **artículo 73, numeral 2,**²⁵⁸ del **Reglamento,**

Convocatoria a la Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de la Comisión, que se llevará a cabo el día miércoles 28 de abril del 2021, a las 11 :00 horas, a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".

COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

Convocatoria a la Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas, el día miércoles 28 de abril del 2021, a las 13:00 horas, a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".

COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

Convocatoria a la Reunión Extraordinaria de Trabajo en Comisiones Unidas, la cual se llevará a cabo el día de hoy 28 de abril de 2021, a las 18:30 horas, en modalidad a distancia.

Publicaciones

COMISIÓN DE JUSTICIA

Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia por el que se establece el procedimiento para la emisión del Dictamen relativo a la idoneidad para efectos de ratificación o negativa de esta, de los Nombramientos de Magistrada y Magistrados de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, efectuada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Listado de candidaturas de las personas que cumplieron los requisitos de elegibilidad para conformar el Consejo Consultivo de la CNDH.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Versiones públicas de los expedientes de las personas candidatas a integrar el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

COMISIÓN PARA LA IGUALDAD DE GENERO.

Lista de postulaciones recibidas en esta Comisión para la Igualdad de Género en relación a las Convocatorias para el Reconocimiento Elvia Carrillo Puerto, 2020.

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Instalación de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, que se llevará a cabo el 28 de abril 2021, a las 11:00 horas, Antigua Sede del Senado, Xicoténcatl 9, Centro Histórico de la Ciudad de México, Cuauhtémoc, 06018, CDMX.”

²⁵⁸ **“Artículo 73**

1. La solicitud para incluir un asunto en el Orden del Día se remite al Presidente, con la indicación del grupo parlamentario, senador o senadores que lo promueven, observando los siguientes requisitos:

I. Se presenta por escrito **a más tardar a las 18:00 horas** del **día anterior** a la sesión, y

II. Se acompaña con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

máxime que la sesión vespertina, en lo que toca al presente asunto, básicamente continuó con el trámite iniciado en la sesión matutina.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.12.	FALTA DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL. Todo lo anterior alcanza a la promulgación de la Ley, dado que el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto, considerando los vicios destacados.

431. Finalmente, la Comisión Federal de Competencia Económica, también cuestiona que el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto, considerando los vicios advertidos en el proceso legislativo.
432. Sin embargo, en este rubro no se advierte violación alguna, considerando que el derecho de veto es una **prerrogativa** del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la **posibilidad** de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes²⁵⁹.
433. En efecto, la facultad que la Carta Magna concede al Ejecutivo Federal en términos de los **artículos 70 y 72**, para formular observaciones a los proyectos de ley, es de **ejercicio potestativo**, por lo que nada le obliga a vetar un proyecto aun si resultan evidentes vicios al proceso legislativo²⁶⁰. En consecuencia, cuando menos en este rubro, resulta **INFUNDADO** el planteamiento formulado por la Comisión accionante.

2. El Presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios.”

²⁵⁹ Registro digital: 173929. **DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.** [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 879. P./J. 122/2006.

²⁶⁰ Al respecto, en la Controversia Constitucional 14/2017, fallada por el Tribunal Pleno el ocho de febrero de dos mil veintiuno, se dijo lo siguiente: “**en relación con la supuesta omisión del Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones** a que se refiere el artículo 72, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también resulta **infundado** pues en términos de lo dispuesto en dicho precepto el derecho de veto ahí previsto consiste en una facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, **por lo que su ejercicio es potestativo**, de ahí que no es posible que dicho servidor público pueda incurrir en omisión si, por la razón que fuera, decide no hacer observación alguna a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.”

434. **9.4. EFECTO INVALIDANTE DEL CÚMULO DE IRREGULARIDADES ACAECIDAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO.**

Como ha quedado evidenciado en el presente considerando, durante el procedimiento legislativo que se siguió ante las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión, se presentaron diversas violaciones a las normas procedimentales previstas tanto en la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, como en los siguientes Reglamentos:

- **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;**
- **Reglamento de la Cámara de Diputados y**
- **Reglamento del Senado de la República.**

435. Dichas transgresiones tuvieron, entre otros impactos relatados en el presente fallo, los siguientes:

- **Incumplimiento de las reglas de turno y rectificación de turno;**
- **Falta de transparencia y participación colaborativa en la elaboración de los proyectos de dictamen;**
- **Vicios en la emisión de convocatorias a sesiones extraordinarias (legitimación del suscriptor, oportunidad, justificación e incumplimiento de otros requisitos);**
- **Incumplimiento de las reglas aplicables a la simultaneidad de sesiones;**
- **Publicación inoportuna de algunas órdenes del día;**
- **Obstaculización del derecho a votar de cuando menos un legislador;**
- **Indebida dispensa de lectura de los dictámenes previa la discusión;**
- **Publicación inoportuna de los proyectos de dictámenes;**
- **Limitación de los derechos de los legisladores para analizar con la oportunidad debida los dictámenes incorporados para votación;**
- **Incumplimiento generalizado de plazos.**

436. Si bien algunos vicios menores podrían haber sido subsanados en etapas posteriores; y, otros, de mayor gravedad, de haber sido aislados, no necesariamente invalidarían el procedimiento legislativo, lo cierto es que visto éste en su integridad, **el cúmulo de violaciones procesales adquiere gran relevancia**, dado que la mayoría parlamentaria impuso a las minorías un proyecto de ley y dictamen en el que **no existió mayor espacio para una deliberación parlamentaria con suficiente calidad democrática** y acorde con las formas, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones previstos en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, lo que además involucró la emisión de una

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

nueva regulación que, a pesar de su brevedad, presentaba una importante complejidad técnica.

437. En el caso, las reiteradas transgresiones al procedimiento legislativo obstaculizaron y, en algunos casos, privaron a distintos legisladores, sobre todo, de la minoría parlamentaria, de su derecho a participar de forma activa, con igualdad y con libertad, en la construcción de un ordenamiento producto de una verdadera deliberación democrática.
438. Luego, el impacto que tuvo cada irregularidad procedimental y el conjunto de ellas en el resultado final del procedimiento legislativo permite concluir que los vicios identificados sí afectaron la calidad democrática, vulnerando valores de la democracia representativa, entre ellos, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas.
439. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, **las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos** de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser **objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas**. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.
440. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una **condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático**. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como dispone el artículo 41 constitucional y **el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación**.

441. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, **la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente, porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final**, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas.
442. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las **reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías**, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.
443. En conclusión, **el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante**, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque **las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final** y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.
444. Todo lo anterior es relevante en el presente asunto, porque a partir de los vicios al procedimiento legislativo detectados, se impuso una nueva ley, sin una adecuada interacción discursiva y orden que permitiera; primero, un **conocimiento exhaustivo y oportuno de la propuesta**; segundo, una **discusión seria**, derivada del estudio cuidadoso de la propuesta y enmarcada en el respeto a las **reglas del debate parlamentario** y, tercero, una **deliberación democrática** construida a partir de la participación en equidad de los distintos grupos parlamentarios.
445. 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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

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.**

446. Esto se logra, 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.
447. Bajo este entendimiento, **el cúmulo de irregularidades y violaciones a la Ley y Reglamentos señalados 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 legales que se estaban creando, al no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
448. Esto, máxime que **no se trataba de una reforma menor, sino de la emisión de toda una regulación novedosa de un sector altamente especializado y de que, además, no fue el único asunto de las respectivas agendas.**
449. En suma, en el presente asunto:
450. **[1] El procedimiento legislativo no respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad**, lo que es evidente, dado que no se respetaron los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quorum* en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

451. **[2] El procedimiento deliberativo no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;** dado que la celebración de sesiones simultáneas impactó no sólo en la calidad del debate, sino en la privación del derecho de un Senador para expresar su voto; además de que las votaciones se dieron sin un conocimiento oportuno e informado de los respectivos dictámenes.
452. **[3] No existen o no fueron exhibidas ni localizadas las actas que respaldan la certeza y transparencia** de las sesiones de las Comisiones Unidas que dictaminaron la iniciativa del proyecto de decreto en la Cámara de Senadores, lo que afecta la condición de **publicidad del proceso legislativo.**
453. En relación con estos últimos puntos, resultan aplicables como precedentes de este Tribunal Pleno, entre otros:
- La **Acción de Inconstitucionalidad 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 votos, que el Decreto número 109 impugnado, **al haberse dispensado la entrega del dictamen correspondiente con una anticipación de veinticuatro horas,** ello 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.
 - 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 votos, 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 invalidante, que ocasiona una

afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad.

- La **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**, promovida por diversos Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Senadores, así como por la 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; en donde se falló la inconstitucionalidad de dicho Decreto, ante el **cúmulo de vicios al proceso legislativo detectados**, principalmente, durante su aprobación en la Cámara de Senadores y donde se destacó la importancia del Reglamento del Senado de la República. Dicho asunto, se falló por este Tribunal Pleno en sesión correspondiente al veintinueve de agosto de dos mil veintidós.

454. Atento a lo anterior, las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, en el **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, en el **Reglamento de la Cámara de Diputados** y en el **Reglamento del Senado de la República** se traducen en una violación a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Federal, de ahí que **su efecto invalidante trascienda a todo el Decreto legislativo** aprobado el día treinta de abril de dos mil veintiuno, promulgado el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio siguiente.

X. AFECTACIÓN A LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA COFECE

455. Al haber fundado el argumento alusivo a las violaciones al proceso legislativo y haberse declarado la invalidez del Decreto impugnado en su totalidad, **resulta innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez**²⁶¹.

²⁶¹ Registro digital: 193258. “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 705. P./J. 100/99

XI. EFECTOS

456. Los **artículos 41, fracciones IV y V, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.
457. Por tanto, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez con **efectos generales** de la totalidad del “**Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad**”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.
458. 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. Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del DECRETO por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados IX y XI de esta determinación.

TERCERO. 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 el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V, VI y VII relativos, respectivamente, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra del apartado V y, en consecuencia, de los apartados VI y VII.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología y únicamente por el vicio alusivo a los plazos para conocer los dictámenes legislativos correspondientes, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de diversas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de la metodología, Pérez Dayán apartándose de la

metodología y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado IX, relativo al análisis del procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a la afectación a las competencias constitucionales de la COFECE, consistente en determinar que resulta innecesario ocuparse de estos conceptos de invalidez al haberse declarado la invalidez del Decreto impugnado en su totalidad.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado XI, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRA PRESIDENTA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA