

**ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019  
PROMOVENTE: COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de al **doce de enero de dos mil veintiuno** Justicia de la Nación, en sesión correspondiente, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 61/2019 promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la que se impugnan diversas disposiciones de la Ley 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial local el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve.

La pregunta constitucional que este Pleno debe responder es si las violaciones del procedimiento legislativo identificadas en suplencia de la queja alcanzan el grado suficiente de potencial invalidatorio.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diecisiete de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave “en su conjunto y en lo particular los numerales 4,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

fracción VIII, en la porción normativa ‘Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos’, 12 en las porciones normativas ‘Se procurara que’ del primer párrafo y ‘se procurará que’ del tercer párrafo, así como los artículos 30 y 32 de la ley de mérito, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el 17 de mayo de 2019.”

2. En su demanda, la accionante señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Veracruz y señaló como derechos humanos violados los relativos a la libertad de expresión, acceso a la información, a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, acceso a la justicia y al principio de legalidad, reconocidos en los artículos 1, 6, 7, 14, 16 y 134 de la Constitución Federal, y en diversos instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos formuló los siguientes cuatro conceptos de invalidez:
  - a) **Primero.** Las ley impugnada viola el parámetro exigido por el artículo 134, párrafos primero, octavo y noveno, en relación con el 7 de la Constitución Federal, ya que no establece reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto en comunicación social, en los términos determinados por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1359/2015.
  - b) Ello, ya que afirma que no garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con la finalidad de garantizar la libertad de expresión. Afirma que la deficiente regulación deriva en una transgresión indirecta a la libertad de expresión en su dimensión colectiva.
  - c) En este apartado, el actor desarrolla los argumentos por los cuales concluye que la libertad de expresión y el acceso a la información tienen

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

- una dimensión colectiva que resulta trascendente para garantizar una sociedad democrática, por lo que, afirma, el Estado debe desplegar acciones para remover los obstáculos y generar las condiciones idóneas de ejercicio de dichos derechos, lo que incluye aquellas necesarias para la existencia de una pluralidad de medios de comunicación, los cuales son instrumentos importantes para el desarrollo de la vida democrática.
- d) Enseguida argumenta que existen parámetros objetivos que debe contener la normativa aplicable a la contratación de publicidad, los cuales deriva de las normas constitucionales citadas, especialmente, el 134 constitucional, ya que se establece que deben existir reglas que garanticen que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como el respeto a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos, todo con la finalidad de promover, respetar y garantizar el derecho a la libertad de expresión, así como al libre acceso a la información plural y oportuna.
- e) Alega que “es necesario que la asignación y contratación de publicidad oficial por parte de los gobiernos sea objetiva, clara, transparente y no discriminatoria, lo anterior en virtud de que, a diferencia de cualquier otro servicio que pueda ser contratado por la Federación o los Gobiernos de los Estados, la asignación y contratación de publicidad oficial posee características especiales, derivadas de la posibilidad de su uso como un “medio para ‘premiar o castigar’ líneas editoriales o contenidos normativos.”
- f) La Comisión trae a colación los Principios sobre Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los cuales destaca las exigencias relativas al establecimiento de leyes especiales, claras y precisas, de los objetivos legítimos de la publicidad oficial, de los criterios de distribución de la pauta estatal, la planificación adecuada, los mecanismos de contratación, la transparencia y acceso a la información, así como respecto del control externo de la asignación publicitaria y el pluralismo informativo.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

- g) Afirma que la ley impugnada es inconstitucional, al no respetar el principio de reserva de ley, establecido en el artículo 134 constitucional, ya que del análisis de los artículos 5, último párrafo, 16, 23, 25 segundo párrafo, 30, 32 y tercero transitorio, del decreto por el que se expide la Ley Número 248 de Comunicación Social del Estado de Veracruz, se observa que se delega a una autoridad administrativa el establecimiento de las reglas de asignación de la publicidad oficial, lo que se traduce en una excesiva discrecionalidad que permite la violación a la libertad de expresión. Afirma que dicha ley no establece reglas sobre la selección de medios de comunicación para la asignación de publicidad oficial y que delega a las secretarías administradoras, la obligación de establecer dicha normatividad.
- h) Reconoce que es legítimo que se establezca un Padrón Estatal de Medios de Comunicación, sin embargo, alega que debe ser la ley la que determine los lineamientos de su organización, especialmente, los requisitos de inscripción, pues sólo así se pueden cumplir con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
- i) Afirma que la “habilitación a favor de una autoridad administrativa, para establecer las bases y condiciones de inscripción de medios que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social abre la puerta para la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial que permitiría presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas.”
- j) Si bien el artículo 134 constitucional, así como los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, prevén la posibilidad de que exista un sistema de sanciones en materia de publicidad oficial, afirma que cuando el legislador lo reglamente debe hacerlo con respeto de los principios constitucionales y alega que los artículos 37 y 38 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz “establecen una definición muy amplia de cuáles son las infracciones a la misma, sin establecer claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

- k) También reprocha que el referido artículo 38 se limite a establecer “se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, a la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el Agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables”, lo que es irregular, ya que deja al arbitrio de los propios superiores jerárquicos la facultad de determinar si efectivamente proceden quejas al respecto, siendo omisa en el establecimiento de garantías respecto de las infracciones a la ley.
- l) En su argumentación, la Comisión actora abunda en las consideraciones de la ejecutoria del amparo en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte y destaca el contenido de los principios de legalidad, de reserva de ley y de jerarquía normativa, los cuales, en su opinión, son vulnerados por la ley impugnada por insuficiencia regulatoria.
- m) Ello, ya que el artículo 5, último párrafo, establece que la Secretaría Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente; el artículo 16 porque dispone que la unidad administradora emitirá anualmente los Lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generen algún ingreso para el Estado; el artículo 23 porque establece que serán las dependencias y entidades las que remitirán sus propuestas de estrategias, programas anuales y respectivas campañas de comunicación social a la unidad administradora, observando los lineamientos que ésta emita y el tercer transitorio habilita a la Coordinación General para emitir los lineamientos y le otorga noventa días naturales para integrar el padrón estatal de medios de comunicación.
- n) Si bien es cierto que la ley puede delegar para su reglamentación algunas cuestiones, ésta no puede ser ilimitada, ya que debe respetar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica a la ley,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

en términos de la jurisprudencia de este Pleno, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”

- o) Estas deficiencias normativas generan un efecto disuasivo en la libertad de expresión, porque los medios de comunicación pueden decidir no criticar al gobierno para no dejar de recibir recursos públicos, por tanto, la ley impugnada se traduce en un mecanismo de restricción indirecta de la libertad de expresión.
- p) **Segundo.** En este concepto de invalidez, alega que el artículo 4, fracción VIII, de la Ley combatida, en la porción normativa que establece “[s]on los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos” viola los derechos de igualdad y libertad de expresión porque esta definición de medios de comunicación excluye a todos aquellos que no cuenten con la capacidad de ser captados por un gran número de personas
- q) Así, afirma que son dos los requisitos exigidos legalmente, a saber, ser captados simultáneamente y tener una audiencia de una “gran” cantidad de individuos, lo cual es dañino para la libertad de expresión, pues la protección de los medios de comunicación no debería depender del tamaño de su audiencia, pues en ese caso se excluiría a aquellos que sólo tienen audiencias pequeñas. Así, afirma que la norma es discriminatoria por excluir a un grupo de los medios de comunicación de la posibilidad de obtención de recursos y sólo favorecer a aquellos que tienen las estructuras suficientes para lograr tener auditorios amplios.
- r) Alega que “la norma general no puede restringir el acceso a ejercer la libertad de expresión al imponer limitantes de alguna índole a medios de comunicación para poder participar en mecanismos formales de contratación frente a otros medios, cualquiera que sean sus circunstancias en relación a su capacidad económica para difundir campañas oficiales.”
- s) **Tercero.** Aquí la accionante afirma que el artículo 12, en las porciones normativas “Se procurará que” del primer párrafo y “se procurara que” del tercer párrafo de la Ley número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz vulneran la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad y comunidades indígenas, toda vez que no

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

atiende a sus necesidades particulares en la materia en detrimento de su derecho a tener la oportunidad efectiva, sobre una base de igualdad para acceder a la información, participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos, lo cual contraviene lo dispuesto por los artículos 1, 5, 9 y 29 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 3.1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

- t) Se invoca como aplicable lo resuelto por este Pleno al conocer de la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, en cuya ejecutoria se determinó que la utilización del vocablo “procurará” es inconstitucional cuando se refiere al cumplimiento de obligaciones respecto de las personas con discapacidad y concluye “que la porción normativa impugnada vulnera los derechos de las personas con discapacidad al eludir la responsabilidad del estado de Veracruz de proporcionar campañas de comunicación social para las personas con discapacidad, pues no garantiza que mediante estas conozcan sus derechos”, argumento que hace de manera análoga respecto de las comunidades indígenas.
- u) **Cuarto.** Finalmente, en este apartado, la accionante alega que los artículos 30 y 32 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, así como el tercero transitorio del decreto por el que se expide la misma, vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica, al establecer que los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social deberán inscribirse en el Padrón Estatal y disponer que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado se encargará de integrar dicho Padrón, para lo cual emitirá los lineamientos a que deberán sujetarse los medios que pretenden inscribirse en éste.
- v) Ello, ya que la delegación a dicho órgano administrativo para la emisión de los lineamientos, viola el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 134 constitucional, así como el de seguridad jurídica, pues se deja al arbitrio de una autoridad administrativa la potestad de establecer las reglas de organización y contratación.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

w) Aquí se insiste en que la exigencia del empadronamiento de los medios de comunicación en un Padrón Estatal puede instituirse como una limitante de la libertad de expresión e incluso como una presión indirecta del Estado para silenciar su labor informativa, pues la falta de seguridad jurídica a la que se hizo referencia “puede generar que mediante los Lineamientos ya mencionados se provoque un castigo o premio en atención a sus líneas informativas.”

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar la acción relativa con el número 61/2019, así como ordenar el turno del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del asunto.
5. Por acuerdo de dieciocho de junio siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Veracruz como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron la Ley combatida, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados y se dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
6. **Trámite e informes.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:
7. **Informe del Poder Legislativo.** La Subdirectora de Servicios Jurídicos y Delegada de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, en representación del Poder Legislativo de esa entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de agosto de dos mil diecinueve, presentó el informe requerido y sostuvo lo que se detalla en seguida:



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

- a) Afirma que la Comisión no tiene legitimación activa en el presente juicio, ya que de conformidad con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, ésta sólo puede hacer valer violaciones los derechos humanos, lo que no incluye la posibilidad de alegar violaciones a los Principios sobre Regulación de Publicidad Oficial del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, además de que no señala qué derechos humanos se encuentran violados, y sólo reitera los argumentos desarrollados en otra demanda distinta (aquella promovida contra la Ley General de Comunicación Social).
- b) Por otra parte, afirma que la ley combatida es regular desde la perspectiva constitucional, ya que ésta se emitió en cumplimiento del régimen transitorio de la Ley General de Comunicación Social y se armoniza con los fines constitucionales de febrero de dos mil catorce al artículo 134.
- c) Finalmente, desestima los argumentos contenidos en los conceptos de invalidez, ya que alega que la ley se ajusta a los principios constitucionales del artículo 134 constitucional, sin que se observe la deficiencia normativa denunciada. “Además, tampoco se puede derivar transgresión alguna al derecho de libertad de expresión, en su dimensión colectiva, pues la ley impugnada es de reglamentación concurrente del artículo 134, octavo párrafo, constitucional, no del artículo 6 constitucional o de la ley que reglamenta la libertad de expresión”.
- d) También afirma que la definición que se da de los medios de comunicación en la ley es idéntica a la prevista en la Ley General de Comunicación Social; tampoco existe una violación a los derechos de las comunidades indígenas o de las personas con discapacidad, ya que el vocablo “procurará” también es utilizado por la Constitución. Finalmente, tampoco existe vicio de invalidez en la reglamentación, ya que ésta también reproduce el diseño de la ley general.

8. **Informe del Poder Ejecutivo local.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

veintidós de agosto de dos mil diecinueve, el Secretario de Gobierno del del Estado de Veracruz, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

- a) La ley combatida no es deficiente normativamente, ya que regula con precisión las reglas y mecanismos de distribución de gasto en comunicación social, tal como se desprende de sus distintos apartados.
- b) La definición de los medios de comunicación ofrece suficientes referencias normativas para garantizar una aplicación precisa y no discriminatoria de la ley.
- c) Lejos de implicar una violación a los derechos de las personas con discapacidad o de las comunidades indígenas, la ley establece protecciones en su favor.

9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

### II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos acude a demanda la posible contradicción entre diversos preceptos de una ley local y la Constitución General y varios tratados internacionales.

### III. OPORTUNIDAD

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
12. Ahora bien, la ley combatida se publicó el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del dieciocho de mayo al domingo dieciséis de junio de dos mil diecinueve, por lo que siendo inhábil éste último día, en términos del primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, debe entenderse que la demanda podía presentarse hasta el lunes diecisiete de junio de la misma anualidad.
13. Consecuentemente, dado que la demanda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se interpuso en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia el diecisiete de junio de dos mil diecinueve, se satisface el requisito de oportunidad.

### IV. LEGITIMACIÓN

14. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por un órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
15. El inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrá interponer este juicio “[l]a Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los

---

<sup>1</sup> “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.”

16. Por su parte, quien suscribe la demanda respectiva es el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, que tuvo verificativo el trece de noviembre de dos mil catorce, por lo que debe reconocerse a éste legitimación activa.
17. Finalmente, cabe precisar que la norma constitucional limita la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para impugnar leyes que puedan violar derechos humanos, extremo que debe tenerse por acreditado, ya que en su demanda la accionante formula cuatro conceptos de invalidez en contra de diversas disposiciones de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, en los que alega violaciones a distintos derechos humanos como lo es la libertad de expresión, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, así como violaciones a los derechos de las comunidades indígenas y personas con discapacidad.
18. Así, debe desestimarse el planteamiento del Poder Legislativo local por el cual afirma que la Comisión no tiene legitimación activa en el presente juicio, alegando que de conformidad con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, ésta sólo puede hacer violaciones los derechos humanos, lo que no incluye la posibilidad de alegar violaciones a los Principios sobre Regulación de Publicidad Oficial del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, además de que no señala qué derechos humanos se encuentran violados, y sólo reitera los argumentos desarrollados en otra demanda distinta (aquella promovida contra la Ley General de Comunicación Social).
19. Si bien es cierto que una parte central de la argumentación de la accionante se basa en alegar violaciones a los principios del artículo 134 constitucionales, los cuales se refieren a la actividad contractual del Estado, este Pleno coincide con el criterio de la Primera Sala que dicho precepto constitucional no puede desvincularse del derecho a la libertad de expresión

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

cuando se evalúan las reglas en materia del gasto en publicidad oficial. Tiene aplicación el criterio de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA.”**<sup>2</sup>

20. Además, como se ha demostrado, la accionante realiza otros planteamientos independientes de violaciones a derechos humanos, lo que, por sí mismo, es suficiente para tener por acreditado su legitimación activa.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

21. La única causal de improcedencia invocada por las partes fue la planteada por el Poder Legislativo, consistente en la falta de legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos –supuestamente por no aducir violaciones a derechos humanos–, la cual ya fue desestimada. Así, no existiendo otras causales de improcedencia aducidas por las partes y no observándose otra de oficio, este Pleno procede a analizar el fondo del asunto.

### VI. ESTUDIO DE FONDO.

22. Del análisis de la demanda se observa la existencia de cinco núcleos argumentativos que pueden abordarse temáticamente para evaluar los planteamientos de fondo dirigidos en contra de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: 1) violaciones transversales de toda la ley, 2) delegación de poderes normativos a las autoridades administrativas para asignar publicidad oficial y registrar a los medios de comunicación en el padrón estatal 3) definición de sanciones y facultades de las autoridades, 4) definición legal de los “medios de comunicación” y 5) obligaciones referidas a las personas con discapacidad y comunidades indígenas.
23. Sin embargo, debe recordarse que en la acción de inconstitucional aplica una amplia suplencia de la queja, aún en ausencia de conceptos de invalidez, en

---

<sup>2</sup> Tesis aislada XXIV/2018 de la Primera Sala, visible en la página 1097 del Libro 52 (marzo de 2018) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

términos del primer párrafo del artículo 71 de la reglamentaria.<sup>3</sup> En ejercicio de dicha facultad, este Pleno puede detectar violaciones al procedimiento legislativo a pesar no haberse hecho valer por parte del accionante. Tiene aplicación por analogía la jurisprudencia de este Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.”**<sup>4</sup>

24. De acuerdo a nuestros precedentes, esta Suprema Corte debe analizar en primer lugar las violaciones procesales, por tener prioridad lógica, ya que en caso de resultar fundadas sería innecesario analizar las violaciones alegadas en el contenido de las mismas, pues las primeras pueden ser suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.<sup>5</sup>
25. En el resto del siguiente apartado, se procederá a demostrar la existencia de las siguientes violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, cuya consideración conjunta, a la luz de la integridad de su desenvolvimiento e impacto en los atributos de las posibilidades de una deliberación democrática, nos lleva a concluir que producen un efecto invalidante suficiente para declarar su invalidez: 1) dispensa del trámite legislativo sin constatarse la votación calificada requerida, así como 2) la falta de motivación alguna para acreditar la hipótesis de urgencia.

---

<sup>3</sup> Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia 96/2006 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1157 del Tomo XXIV (agosto de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>5</sup> Cobra aplicación la jurisprudencia 42/2007 de este Pleno, visible en la página 1639 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).” Por analogía, también resulta aplicable la jurisprudencia 32/2007 de este Pleno, visible en la página 776 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “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.”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

26. Esta Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control constitucionalidad preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. Aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Así, el actual criterio no se limita a resguardar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan dichas condiciones.
27. Tienen aplicación las tesis de este Pleno con los siguientes rubros: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”<sup>6</sup>** y **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”<sup>7</sup>**.
28. Así, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una mayoría legislativa. El actual criterio de la Corte es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las reglas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tiene valor constitucional porque protegen los derechos de participación de las minorías, y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativa tengan garantías de reflexión para tomar posición.
29. Por tanto, se ha estimado que la capacidad invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio de economía procesal, el cual prescribe evadir, en lo posible y

---

<sup>6</sup> Tesis XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>7</sup> Tesis L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

pertinente, la reposición de etapas procedimentales cuando esto no redundará en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Así, no debe otorgarse efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.

30. Un segundo principio en juego es el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, el cual prescribe una actuación contraria. Esto es, que no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación ajustada a las previsiones legales.
31. 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 es el caso de México y de la mayoría de las democracias contemporáneas. 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 la ciudadanía con la que cuentan todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, como subraya 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.
32. 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.
33. 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



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

sesiones, las reglas que garantizan contar con los documentos necesarios de manera previa en un tiempo razonable para permitir su estudio y reflexión, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes, todas ellas de importancia vital para garantizar las condiciones de deliberación que la Constitución tutela.

34. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, abierto para la expresión de las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Con base en lo dicho, para decidir si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo implican violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 1, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

- a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten la expresión y la defensa de su opinión, en un contexto de deliberación pública, a las mayorías y a las minorías parlamentarias. Esto hace relevantes las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;
- b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y
- c. La deliberación parlamentaria y las votaciones subsecuentes deben ser públicas.

35. El cumplimiento de estos criterios debe evaluarse en consideración del procedimiento legislativo en su integridad. De lo que se trata es de discernir

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Esto significa que tales criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo: su función es establecer la relevancia final de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan sentido a la existencia a la normativa que disciplina su desarrollo.

36. Además, los criterios enunciados 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 las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente. La evaluación del cumplimiento de los estándares debe, entonces, tomar en cuenta las particularidades del caso concreto sin que esto llegue al extremo de que sean desatendidos por completo.
37. Una vez precisado el estándar general adoptado por este Pleno, es necesario enfocarnos en las condiciones de justiciabilidad de las reglas del procedimiento legislativo que garantizan a los diputados contar con el dictamen legislativo con una anticipación razonable para conocer, estudiar y reflexionar sobre el contenido de la propuesta a discutirse en Pleno.
38. En efecto, en nuestros precedentes hemos asignado un valor relevante a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre que supone todas las demás reglas.
39. De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituyan uno de los requisitos esenciales para tener por satisfecha las dos primeras condiciones del estándar reseñados, a saber, que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad y

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas

40. En el presente caso, cabe destacar las siguientes previsiones vigentes en el momento de la realización del procedimiento legislativo analizado. El artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso de Veracruz establece los sujetos titulares del derecho de iniciar leyes o decretos, entre los que se incluye, al Gobernador del Estado.<sup>8</sup> El artículo 49 inmediato establece que las iniciativas de leyes se sujetarán al trámite, consistente en los siguientes pasos: turno a Comisiones, dictamen de comisiones, discusión del dictamen en el Pleno del Congreso, votación nominal y aprobación por la mayoría exigida en cada caso. Se precisa que aprobada la ley o decreto, se turnará al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.<sup>9</sup>
41. Respecto de las reglas que protegen a los representantes populares para contar con los documentos necesarios para conocer y reflexionar sobre una propuesta legislativa, debe destacarse el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en cuyo artículo 109 se establece lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Artículo 48. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. A los Diputados al Congreso del Estado;

II. A los Diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;

III. Al Gobernador del Estado;

IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;

V. A los ayuntamientos o concejos municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;

VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia;)

VII. A la Universidad Veracruzana, en todo lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento; y VIII. A los ciudadanos del Estado en su número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, mediante iniciativa ciudad, en los términos que señale la ley.

<sup>9</sup> Artículo 49. Las iniciativas de ley o decreto se sujetaran a los trámites siguientes:

I. Turno a Comisiones;

II. Dictamen de comisiones;

III. Discusión del dictamen en el pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el Gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;

IV. Votación nominal; y

V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija la Constitución del Estado y esta ley.

Aprobada la ley o decreto, se turnará al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, o cuando esté por terminar algún período de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

**Artículo 109.** Emitido un dictamen, el presidente de la Comisión lo turnará al Presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este Reglamento. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta. La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa. El voto particular deberá escanearse y distribuirse entre los diputados coordinadores de Grupos Legislativos y entre quienes no los conforman, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en la que se discuta el dictamen correspondiente. La versión electrónica de dicho voto particular servirá para su publicación en la Gaceta Legislativa.

42. Como se observa, el artículo 109 del reglamento establece una reglamentación precisa de los pasos que deben seguirse ordinariamente una vez que la Comisión correspondiente emite el dictamen legislativo. En primer lugar, el Presidente de la Comisión lo debe turnar al Presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se incluya en el orden del día de la sesión que corresponda. Posteriormente, la versión impresa del dictamen debe ser remitida a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen ningún grupo legislativo y, posteriormente, se dispone que dicha documentación “quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta”. Finalmente, se establece que la versión electrónica del dictamen que reciba la Presidencia de la Junta de Trabajos Legislativo se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa.
43. En ninguna parte del Reglamento se dispone regla alguna que determine los plazos en los que se pueda incluir un dictamen en el orden del día para someterse a la consideración del Pleno del Congreso. Sin embargo, ello no implica que se pueda hacer en cualquier momento, pues en el artículo 109

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

se establece que al menos debe mediar cuarenta y ocho horas entre la puesta en disposición del dictamen en versión electrónica y la celebración de la sesión en la que se discuta, plazo en el que debe quedar “en observación”. En este mismo plazo se deben publicar los votos particulares, los cuales deben estar disponibles al menos veinticuatro horas antes de la sesión.

44. En suma, el trámite legislativo ordinario debe culminar, una vez que la comisión legislativa ha emitido el dictamen correspondiente, mediante el seguimiento de tres cursos de acción distintos: 1) se debe incluir para su discusión de sesión de pleno en aquella fecha que se considere conveniente pero sin interferir en el plazo de los cuarenta y ocho horas contadas a partir de que se ponga a observación de los diputados 2) se debe enviar en vía electrónica a los coordinadores de los grupos parlamentarios para que éstos se lo hagan llegar a sus integrantes, así como a aquellos que no integran ninguno y 3) el contenido del dictamen debe publicarse en la Gaceta Parlamentaria.
45. Los tres cursos de acción prescritos para el trámite legislativo ordinario son independientes entre sí y conjuntamente garantizan las condiciones mínimas de una deliberación parlamentaria y, por tanto, deben considerarse una garantía orgánica de las condiciones tuteladas constitucionalmente de un procedimiento legislativo.
46. La obligación de la transmisión del dictamen en vía electrónica por parte de los coordinadores a todos los diputados, sean o no integrantes de sus grupos, garantiza el conocimiento previo de lo que se va a discutir; su publicación en la Gaceta Parlamentaria garantiza la publicidad que permite la reflexión pública y el plazo para de cuarenta y ocho horas garantiza un espacio mínimo de estudio y reflexión mínimo. Por tanto, este Pleno concluye que los órganos de dirección del Congreso tienen una inhabilitación jurídica para no interferir en los procesos de conocimiento y reflexión de los representantes populares sobre aquello que será objeto de deliberación parlamentaria.
47. No obstante, como se había adelantado, el proceso legislativo rara vez es único y esta Suprema Corte ha reconocido la amplia deferencia de los

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

órganos legislativos para determinar su agenda legislativa, lo que incluye la posibilidad de determinar que algunos temas deban resolverse con urgencia. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen una facultad de dirección de este tipo y en nuestros precedentes hemos reconocido su utilidad y validez, siempre y cuando su ejercicio se realice en condiciones de regularidad.

48. Por ello, debemos destacar el contenido del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso local, el cual establece la facultad de dicho órgano de dispensar los trámites reglamentarios del proceso legislativo en el caso de urgencia u obviedad cuando se determine por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones. Esto se dispone en los siguientes términos:

**Artículo 40. [...]**

En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, o cuando esté por terminar algún período de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios.

49. Como se observa, la ley no permite que el Congreso local dispense los trámites legislativos de manera discrecional, sino que exige el cumplimiento de requisitos tasados: 1) se actualice un caso de urgencia u obviedad y 2) se decrete por el voto calificado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.<sup>10</sup>
50. Ahora, regresando al presente caso, de las constancias aportadas al expediente sobre el procedimiento legislativo, las cuales obran en copia certificada, se observa que la iniciativa de la ley combatida fue presentada por el Gobernador del Estado de Veracruz –perteneciente al partido político Morena– el treinta de abril de dos mil diecinueve, siendo turnada a la Comisión Permanente de Gobernación por parte del Presidente de la mesa directiva el dos de mayo de esa misma anualidad y recibida por la referida

---

<sup>10</sup> También se prevé como supuesto de excepción cuando se esté por terminar algún periodo de sesiones.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

comisión, según se desprende del sello de recibido, el siete de mayo siguiente.<sup>11</sup>

51. Con lo anterior se da cumplimiento a lo prescrito por los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica respectiva, los cuales establecen que el Gobernador del Estado es titular de la facultad de presentar iniciativas de ley y que el trámite legislativo inicia cuando ésta es remitida a la comisión legislativa correspondiente.
52. En este punto debe destacarse que el artículo 44 del Reglamento Interior del Congreso local establece que las comisiones permanentes se integrarán por tres diputados elegidos por el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, procurando estar representados en ellas los diferentes grupos legislativos y los diputados que no los conformen.<sup>12</sup>
53. La referida Comisión Permanente de Gobernación emitió dictamen favorable de la iniciativa presentada en sus términos el quince de mayo de dos mil diecinueve.<sup>13</sup> Debe hacerse notar que de los tres integrantes que la componen –un presidente, un secretario y por una vocal– los dos primeros pertenecen al partido político de Morena y la última al Partido Acción Nacional. El dictamen sólo fue firmado por los dos primeros, pero no por la última.<sup>14</sup>
54. Esto es permitido por el artículo 45, primer párrafo del mismo reglamento, ya que establece que el quórum será de simple mayoría y que los dictámenes se pueden firmar por la mayoría de sus miembros.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Ver fojas 235 a 257 del expediente de la presente controversia constitucional.

<sup>12</sup> Artículo 44. Las comisiones permanentes se integrarán por tres diputados elegidos por el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, procurando estar representados en ellas los diferentes grupos legislativos y los diputados que no los conformen. Esta regla no será aplicable para la integración de las comisiones especiales.

[...]

<sup>13</sup> Ver fojas 258 a 274 del expediente.

<sup>14</sup> Ver foja 274 del expediente.

<sup>15</sup> Artículo 45. Las comisiones se reunirán a convocatoria de su presidente en el lugar y hora que al efecto fije, mediante notificación indubitable, ya sea de manera digital o por escrito, a los integrantes de la misma, con cuarenta y ocho horas de anticipación. De no convocar, el secretario y el vocal lo conminarán por escrito a hacerlo y, de persistir en la negativa, sesionarán el día y la hora que determinen, sin perjuicio de informar de ello al Pleno. El quórum será de simple mayoría. Sólo habrá dictamen cuando lo firme la mayoría de sus miembros.

[...]

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

55. Sin embargo, lo relevante es que en el dictamen no se hace constar si la diputada (vocal) no presente en la sesión de la comisión fue convocada legalmente, ni tampoco, por tanto, si estuvo en condiciones de ejercer el derecho de hacer valer su voz, en los términos del artículo 48 del mismo reglamento, que establece: “[c]uando alguno de los miembros de una comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su criterio mediante voto particular, o señalar que se abstiene de opinar.” Este mismo derecho se reglamenta en el artículo 108, el cual dispone “[e]l día fijado para la firma del proyecto de dictamen de la comisión, el diputado que disienta del mismo dará a conocer a los demás integrantes su decisión de emitir voto particular. Dicho voto se presentará a la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos, en forma impresa y en archivo electrónico. La Junta de Trabajos Legislativos, a su vez, lo enlistará para su desahogo en la sesión correspondiente.”
56. Debe recordarse que, de haberse ejercido este derecho, el artículo 109 del Reglamento establece que el voto particular se hubiera tenido que poner a disposición de los diputados con veinticuatro horas de anticipación a la sesión correspondiente —dentro del plazo de cuarenta y ocho horas con que cuentan para conocer y estudiar el dictamen legislativo—.
57. Así, sin observarse en autos la asistencia ni conocerse la posición de la diputada de oposición, dicho dictamen fue introducido en el orden de la sesión del día siguiente —dieciséis de mayo de dos mil diecinueve—. La sesión plenaria correspondiente inició a las once horas con veinticuatro minutos. En el punto undécimo del acta de dicha sesión se hace constar que “[e]n votación económica, se dispensó el trámite reglamentario de distribución de las 48 horas previas a la realización de la sesión y la lectura, por estar publicado ya en la Gaceta Legislativa del dictamen con proyecto de Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.<sup>16</sup>
58. De la lectura del acta no se observa que se haya certificado fehacientemente la existencia de una votación calificada para lograr la dispensa del trámite

---

<sup>16</sup> Ver foja 280 del expediente.



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

legislativo, ni tampoco el ofrecimiento de una motivación para acreditar la urgencia u obviedad de la dispensa. La razón de la dispensa consistió únicamente en que el dictamen legislativo fue publicado en la Gaceta Parlamentaria; sin embargo, como se demostró, ésta sólo conforma uno de los tres cursos de acción que deben tomarse y que integran el presupuesto de la deliberación pública. Los otros dos requisitos autónomos son el de comunicación y traslado de la iniciativa a cada uno de los diputados por los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como el plazo de cuarenta y ocho horas para que los representantes populares adquieran conocimiento de la propuesta y puedan formarse una posición propia.

59. Así, el Congreso incurrió en una incorrecta interpretación de su normativa, al estimar que mientras que se cumpla con uno de los tres requisitos, se puede convalidar la inobservancia de los otros dos, pues, como quedó precisado, los tres requisitos son autónomos y exigibles como garantías orgánicas de las condiciones de deliberación democrática tuteladas por la Constitución.
60. De la lectura del acta de la deliberación del dictamen, este Pleno observa que la propuesta legislativa no gozó de un amplio consenso y, por el contrario, su aprobación se dio a pesar de la oposición de una minoría considerable.
61. Desde el inicio, se hace constar que una diputada de un partido de oposición (PAN), “haciendo uso de la voz desde su curul, solicitó al diputado presidente verificara la votación” tomada en vía económica para comprobar la legalidad de la dispensa, hecho lo cual se continuó con el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios.
62. En primer lugar, se posicionó a favor de la propuesta el grupo del partido político de Morena (partido político al cual también pertenece el Gobernador del Estado, quien presentó la iniciativa); posteriormente, la diputada perteneciente al partido político PAN fijó el posicionamiento de su grupo parlamentario en contra de la totalidad de la propuesta. En el acta no se hace constar las razones por las cuales todos los diputados de este grupo de oposición se pronunciaron en contra de toda la propuesta legislativa.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

63. Al someterse a votación en lo general, se obtuvo que la propuesta del dictamen obtuvo treinta votos a favor, doce en contra y tres abstenciones.
64. No obstante haberse pronunciado en contra de la propuesta en general, cuatro diputados del PAN formularon reservas de artículos en lo particular, en los cuales se hicieron diversas observaciones, consistiendo la mayoría en hacer notar la falta de coherencia de lo discutido con la Ley General de Comunicación Social, las cuales no fueron aprobadas en su mayoría.
65. Luego de agotarse las reservas en lo particular se hizo constar que “[h]abiéndose aprobado en lo general y en lo particular el dictamen, el diputado presidente ordenó remitir al ejecutivo del Estado la ley correspondiente para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.”<sup>17</sup>
66. Pues bien, del procedimiento legislativo se observan las siguientes irregularidades. El dictamen se incluyó en el orden del día sin respetar el plazo de cuarenta y ocho horas de anticipación contados a partir de que los coordinadores de los grupos parlamentarios hubieran enviado a todos los diputados, incluidos los no integran grupo alguno, el referido dictamen y éste se encontrara publicado en la Gaceta Parlamentaria. Tampoco se constató que los coordinadores de los grupos parlamentarios enviaran en lo personal a cada integrante del Congreso una copia del dictamen. La dispensa de estos dos requisitos del trámite legislativo se realizó sin tenerse certeza que la aprobación se haya logrado con el voto calificado de las dos terceras partes de los presentes, ni tampoco se ofreció motivación alguna que justificara el supuesto de urgencia u obviedad e, incorrectamente, se señaló que dichos requisitos eran innecesarios al haberse publicado previamente en la Gaceta Parlamentaria, soslayando que los tres requisitos son autónomos entre sí.
67. En los hechos, este Pleno observa que los diputados nunca contaron con una copia digitalizada del dictamen legislativo que se discutiría en la sesión y, en su caso, su contenido sólo pudo ser consultado en la Gaceta

---

<sup>17</sup> Ver foja 283 del expediente en que se actúa.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

Parlamentaria en un breve periodo menor a veinticuatro horas antes de la sesión correspondiente.

68. Ahora bien para determinar el potencial invalidante de estos vicios, como lo prescribe el estándar jurisprudencial de este Pleno, es necesario valorar su trascendencia en el contexto del procedimiento legislativo concreto. En algunas ocasiones, las circunstancias concretas pueden nulificar los efectos de dichas irregularidades en las condiciones deliberativas del proceso, por ejemplo, si es que no existe oposición alguna por parte de las minorías o porque incluso activamente han contribuido a la aprobación de la ley. En este caso, como lo hemos determinado en distintos precedentes, las irregularidades en la dispensa del trámite legislativo no presentan un potencial invalidante.
69. Sin embargo, las circunstancias concretas de un procedimiento legislativo pueden tener el efecto contrario y potencializar el efecto corrosivo de esas mismas irregularidades en los atributos deliberativos de la decisión, por ejemplo, cuando una mayoría previamente consolidada se busca imponer con rapidez en detrimento de las minorías, reduciendo sus posibilidades de hacer valer sus puntos de vista. En estos contextos, por ejemplo, la falla en entregar el dictamen a los representantes populares con la anticipación debida, lejos de significar una formalidad intrascendente dentro de un consenso legislativo plural, representa la supresión de la posibilidad de que las minorías participen en igualdad de condiciones en la deliberación con las mayorías y hagan valer sus puntos de vista.
70. Si bien es cierto que no siempre es difícil discernir si un caso cae en un extremo o en el otro, este Pleno debe inclinarse a favor de aquella solución que le permita garantizar de mejor manera los valores constitucionales y, en este caso, nos decantamos por encontrar un potencial invalidante en las irregularidades detectadas por las propiedades diferenciadas de este caso.
71. En el presente caso se observan las tres siguientes propiedades relevantes:
  - 1) la iniciativa fue presentada por el Gobernador del estado de Veracruz, el cual pertenece al mismo partido político de los diputados de la mayoría, tanto de los integrantes de la comisión legislativa, como del Pleno, sin que se

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

observe que en el interior de dicho grupo se hubieran presentado disidencias abiertamente ventiladas dentro del procedimiento legislativo; 2) dicha mayoría se logró imponer en la Comisión para obtener un dictamen favorable, sin el cuidado de hacer constar la citación, presencia y participación de la única miembro de la oposición. Si bien es cierto que el reglamento permite a una comisión sesionar y aprobar dictámenes por simple mayoría, este Pleno no puede dejar de asignar una significación constitucional al hecho de que el uso de esta regla tuvo como resultado la exclusión de una voz minoritaria y la consolidación de una mayoría previamente existente; 3) finalmente, esta exclusión no puede desvincularse de la dispensa del trámite legislativo que tuvo como efecto que los diputados no contaran con una copia del dictamen entregada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y no gozar con un plazo de cuarenta y ocho horas para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para formarse una posición.

72. Si se considera que los grupos minoritarios no estuvieron efectivamente representados en la comisión, se tiene que esta dispensa legislativa sólo agrava sus posibilidades reales de participación en la deliberación. Así, este Tribunal Constitucional asigna un peso relevante a que la dispensa del trámite legislativo se realizó sin haberse constatado la reunión de una mayoría calificada –en un supuesto en el que dicho requisito de votación busca garantizar el consentimiento de una parte de la minoría– y sin haber motivado la urgencia. Dichas irregularidades detectadas tuvieron el efecto de culminar un patrón que se inició en la Comisión legislativa: lograr la imposición de una mayoría generada alrededor de la misma pertenencia a un partido político para reducir las posibilidades reales y efectivas de participación de las minorías legislativas.
73. Otro ingrediente relevante en la valoración del presente caso es que la oposición legislativa siempre mostró resistencia a la mayoría, no sólo buscando la constatación de la legalidad de la votación de la dispensa legislativa, sino también en su oposición en bloque en contra de la totalidad de la propuesta e incluso en las reservas específicas planteadas.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

74. Si bien las violaciones procedimentales vistas aisladamente pudieran no presentar un potencial invalidante en contextos ordinarios de deliberación parlamentaria, en los cuales las minorías participan activamente en la aceleración del procedimiento legislativo para darle efectividad a un punto de consenso en la agenda parlamentaria, las propiedades del presente caso apuntan a la existencia de una categoría totalmente opuesta.
75. En este punto se retoma la doctrina de este Pleno en torno a la justiciabilidad de la decisión de los órganos directos de los parlamentos de dispensar los trámites legislativos. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, el legislador tiene la opción –comúnmente reconocida en la mayoría de las legislaciones– de dispensar el trámite de esos requisitos, si califica el asunto de urgente resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías.
76. Así, la decisión legislativa de dispensar del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad; de ahí, que hayamos determinado que su cumplimiento debe determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso concreto.
77. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libere de la exigencia de la deliberación parlamentaria, entonces, el poder legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y, peor, aún determinar las condiciones que las minorías parlamentarias puedan hacer valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativo y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisitos, sería enteramente

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.

78. Este Pleno hoy reitera que la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios son justiciables y que su validez 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. 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.
79. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.
80. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006, 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. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos 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.
81. Al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil diecisiete, 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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia, pues, 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.

82. 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: 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; 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; y, 3) que 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.<sup>18</sup>
83. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria. 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”**.<sup>19</sup>
84. Este Pleno hace notar que el presente caso presenta una semejanza sustancial con diversos precedentes, en los cuales se ha determinado declarar la invalidez del procedimiento legislativo.

---

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> 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.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

85. Así, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, en sesión del trece de septiembre de dos mil dieciocho, este Pleno declaró la invalidez de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, por violación al procedimiento legislativo, al observarse que existió una omisión de entregar el dictamen respectivo al menos veinticuatro horas antes del desahogo de una sesión extraordinaria. En la ejecutoria se observó que si bien existieron pronunciamientos generales de los grupos parlamentarios a favor de la propuesta, la falta de entrega oportuna del dictamen impidió que se cumpliera con el requisitos constitucional de deliberación parlamentaria. En dicha ocasión, concluimos:

Esto es así, debido a que no puede sostenerse que los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen que fue aprobado 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 fuera incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, así como la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) y tampoco fuese entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, pues esto último ocurrió treinta y dos minutos después de concluir la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que modificó la iniciativa original del proyecto de Ley de Libre de Convivencia del Estado de Jalisco.

En el caso concreto, no se trata de una violación formal que no trascienda en el resultado o producto legislativo, esto es, el Decreto Número 24486/LX/13 que contiene a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, sino que la violación al proceso legislativo se traduce en una incorrecta interpretación, respecto de un caso calificado como de obvia y urgente resolución, soslayando la normatividad orgánica del propio cuerpo deliberativo y sin sometimiento a votación de todo el cuerpo para considerarlo así, en los términos del artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica «del Poder Legislativo» del Estado de Jalisco.

Asimismo, tampoco puede sostenerse que el referido asunto haya sido suficientemente discutido por parte de los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso Local, debido a que muchos de ellos desconocían el contenido del dictamen—modificado unas horas antes—, mismo que recibieron durante la celebración de la sesión extraordinaria del día treinta y uno de octubre de dos mil trece.

86. Otro precedente relevante es la controversia constitucional 34/2014, resuelta por este Pleno en sesión de seis de octubre de dos mil quince, en la cual se declaró la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por considerarse actualizada una violación al procedimiento



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

legislativo al constatarse la omisión de distribuir el dictamen respectivo con, por lo menos, veinticuatro horas de anticipación, así como de publicarlo en la Gaceta Parlamentaria. En la ejecutoria se determinó:

Efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia 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 de dictamen del proyecto de la ley impugnada.

[...]

Es evidente que los citados vicios impidieron a las minorías cumplir con su función parlamentaria que se caracteriza por la toma de decisiones con base en la discusión y, por tanto, resultan suficientes por sí mismas, dada su gravedad, para acarrear la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

87. Pues bien, siguiendo con estos precedentes, en el caso debe concluirse que la ley impugnada es 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 cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas). Finalmente, no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.
88. Todas estas irregularidades se han detectado frente a la constatación de la nula participación de las minorías legislativas para impulsar la aceleración del procedimiento legislativo. Por el contrario, la aceleración y dispensa de los trámites legislativos se realizaron en el presente caso con la oposición de los grupos minoritarios.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

89. Por tanto, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo. Así, debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz.

### VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

90. En término de los artículos 41, fracción IV, 45 y 74 de la Ley Reglamentaria de la materia, las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y los puntos resolutivos serán notificados al Congreso del Estado de Veracruz, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales se surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.
91. Ahora bien, este Pleno observa que la emisión de la ley combatida respondió a la pretensión de dar cumplimiento a un mandato legislativo, tal y como se observa del artículo tercero transitorio de la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, el cual establece lo siguiente:

**Tercero.** El Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México deberán armonizar su legislación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la publicación del presente Decreto. Dicha legislación deberá entrar en vigor el mismo día que lo haga la Ley que se expide por virtud del presente Decreto.

92. En consecuencia, toda vez que la competencia legislativa ejercida por el Congreso del Estado de Veracruz no es de ejercicio potestativo, sino obligatorio, la declaratoria de invalidez debe venir acompañada del efecto de otorgarle un plazo para que, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia, se inicie un nuevo procedimiento legislativo y se emita la ley correspondiente a más tardar dentro del periodo ordinario inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia.

En suma, por lo expuesto y fundado,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, en atención al apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar, dentro del período ordinario de sesiones inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia, como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores 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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada “Dispensa del trámite legislativo”, consistente en declarar la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

### **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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resoluticos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) condenar al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a que, a más tardar dentro del período ordinario de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019

sesiones inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia, inicie un nuevo procedimiento legislativo y emita la ley prevista en el artículo transitorio tercero de la Ley General de Comunicación Social, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia.

### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

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

### **Votación que no se refleja en los puntos resolutive:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones y Pérez Dayán con precisiones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada "Consulta previa", consistente en declarar infundado el concepto invalidez atinente a que la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve resulta inválida por falta de consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019**

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**