

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y voto de minoría relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2003, promovida por el Partido del Trabajo en contra del Congreso, del Gobernador Constitucional y del Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Baja California Sur.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

26/2003.

PROMOVENTE:

PARTIDO DEL TRABAJO

MINISTRO PONENTE: HUMBERTO ROMAN PALACIOS.

SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON

VICTOR MIGUEL BRAVO MELGOZA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al *diez de febrero de dos mil cuatro*.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito recibido el veinte de diciembre de dos mil tres, en el domicilio particular de la persona autorizada por el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para recibir promociones de término fuera del horario de labores, Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Marcos Cruz Martínez, José Narro Céspedes, Ricardo Cantú Garza y Rubén Aguilar Jiménez, quienes se ostentaron como Integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se indica, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se señalan:

"AUTORIDADES RESPONSABLES DE EMITIR Y "PROMULGAR LA NORMA GENERAL "IMPUGNADA.- Al efecto se señalan las siguientes:-- A) H. Congreso del Estado de Baja California "Sur.- Domicilio: Avenida Isabel La Católica, "Esquina Nicolás Bravo, Colonia Centro, C.P. "23000, La Paz, Baja California Sur.--- B) C. "Gobernador Constitucional del Estado de Baja "California Sur.- Domicilio: Avenida Isabel La "Católica, entre Ignacio Allende y Nicolás Bravo, "Colonia Centro, C.P. 23000, La Paz, Baja California "Sur.--- C) C. Secretario General de Gobierno del "Estado de Baja California Sur.- Domicilio: Avenida "Isabel La Católica, entre Ignacio Allende y Nicolás "Bravo, Colonia Centro, C.P. 23000, La Paz, Baja "California Sur.--- NORMA GENERAL CUYA "INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN "QUE SE PUBLICARON.- Artículos 142 y 148, "fracción III, mismos que forman parte de la Ley "Electoral del Estado de Baja California Sur. Dada a "conocer mediante el Decreto No. 1419, publicado "en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de "Baja California Sur el 20 de noviembre de 2003".

SEGUNDO.- Los conceptos de invalidez que adujo el partido político promovente, son los siguientes:

"PRIMERO.- El artículo 6o. constitucional establece "la manifestación de las ideas no será objeto de "ninguna inquisición judicial o administrativa sino "en el caso de que ataque a la moral, los derechos "de tercero, provoque algún delito o perturbe el "orden público; el derecho a la información será "garantizado por el Estado'.--- A su vez el Artículo "7o. en su primer párrafo, establece: 'Es inviolable la "libertad de escribir y publicar escritos sobre "cualquier materia. Ninguna Ley ni autoridad "pueden establecer la previa censura, ni exigir "fianza a los autores o impresores, ni coartar la "libertad de imprenta, que no tiene más límites que "el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz "pública. En ningún caso podrá secuestrarse la "imprenta como instrumento del delito'.--- Por su "parte el Artículo 9o. dispone: 'No se podrá coartar "el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente "con cualquier objeto lícito; pero solamente los "ciudadanos de la República podrán hacerlo para

"tomar parte en los asuntos políticos del país. "Ninguna reunión armada tiene derecho a "deliberar.--- No se considerará ilegal y no podrá "ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por "objeto hacer una petición o presentar una protesta "por algún acto a alguna autoridad, sino se "profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de "violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a "resolver en el sentido que se desee'.--- De otra "parte en el Capítulo Quinto de la propia "Constitución Federal en el Artículo 35 se "establecen las prerrogativas del ciudadano:--- I.- "Votar en las elecciones populares;--- II.- Poder ser "votado para todos los cargos de elección popular "y nombrado para cualquier otro empleo o "comisión, teniendo las calidades que establezca la "ley;--- III.- Asociarse individual y libremente para "tomar parte en forma pacífica en los asuntos "políticos del país;--- IV.- ...--- V.- ...--- Es el caso "que los Artículos 142 y 148, fracción III, son "violatorios de las disposiciones constitucionales "antes citadas, Artículos 6o., 7o., 9o. y 35, fracciones I, "II y III de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos, en virtud de que establecen "limitantes al ejercicio pleno de los derechos "políticos de los habitantes del Estado de Baja "California Sur, que eventualmente pudieran ser "impedidos de participar como candidatos a "cualquiera de los cargos de elección popular en "dicho Estado, sea para el Gobierno del Estado, "para integrar la Legislatura Estatal o bien como "integrantes de los Ayuntamientos en cualquiera de "sus cargos.--- El Artículo 142 de la Ley Electoral "de Baja California Sur y del que se combate su "inconstitucionalidad en la presente demanda "establece: 'Los ciudadanos aspirantes a "candidatos de elección popular, no podrán "producir o difundir propaganda de precampaña "antes de 90 días del inicio del proceso electoral'.--- "Es pertinente mencionar que la fracción II del "Artículo 141 de la propia Ley Electoral define lo "que se entiende como propaganda de precampaña "señalando: 'Se entiende como propaganda de "precampaña electoral, el conjunto de escritos, "publicaciones, imágenes, grabaciones, "proyecciones y expresiones que durante la "precampaña electoral, producen y difunden los "aspirantes a candidatos y sus simpatizantes'.--- "Los promoventes de la presente Acción de "Inconstitucionalidad sostenemos que el contenido "del Artículo 142 de la Ley Electoral del Estado de "Baja California Sur es contraria a las garantías de "libre manifestación de las ideas, de la libertad de "escribir y publicar escritos y de la libertad de "asociación o de reunión contenidas en los "Artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Política de "los Estados Unidos Mexicanos.--- Es necesario "recordar que una de las características "fundamentales del ser humano es su carácter "gregario, que consiste en reunirse o asociarse con "otros seres de su misma especie para vivir en "sociedad. Desde la polis ateniense o las civitas "romana los hombres se reúnen en sociedad para "hablar de política, para participar en política y "fundamentalmente para participar de la res-"pública, esto es la República o la cosa pública.--- "Recordando además que la propia Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos "establece como prerrogativa de los ciudadanos "mexicanos, en su artículo 35, fracción III el de "asociarse individual y libremente para participar "en forma pacífica en los asuntos políticos del país, "Artículo que encuentra su correlato en el Artículo "9o. de la propia Constitución cuando ésta establece "...; pero solamente los ciudadanos de la "República podrán hacerlo para tomar parte en los "asuntos políticos del país. ...'.--- De lo anterior se "desprende que nuestra Norma Fundamental "garantiza, por una parte en el capítulo de garantías "individuales el derecho a la manifestación de las "ideas, a la libertad de escribir y publicar escritos "sobre cualquier materia y el derecho de asociarse "o reunirse, a los que adicionalmente se agrega los "derechos que derivan de las prerrogativas del "ciudadano previstas en las fracciones I, II y III del "Artículo 35 todos de nuestra Norma "Constitucional.--- Por ello consideramos que el "Artículo 142 de la Ley Electoral de Baja California "Sur inhibe, tanto las garantías individuales como "los derechos políticos de los ciudadanos ya que "impide a los ciudadanos de Baja California Sur "escribir sobre política, hablar sobre política o "asociarse o reunirse pacíficamente para formar "parte de los asuntos políticos del Estado y que "sólo se permitiría realizar estas conductas dentro "del periodo de precampaña electoral y sólo dentro "de los 90 días previos al inicio del proceso "electoral.--- En términos del Artículo 150 de la Ley "Electoral del Estado, el proceso electoral del "Estado consta de tres fases.---

1.- La preparación "de las elecciones.--- 2.- La jornada electoral, y--- 3.- "La posterior a las elecciones.--- El Artículo 151 de "la Ley Electoral establece que la etapa de "preparación de las elecciones inicia con la primera "sesión que el Consejo General del Instituto Estatal "Electoral celebre y el Artículo 156 de la misma "norma señala que el Instituto Estatal Electoral "publicará a más tardar el día 30 de septiembre del "año anterior al de la elección en el Boletín Oficial "del Gobierno del Estado la convocatoria y avisos "para la elección de Diputados y en su caso "Gobernador del Estado e integrantes de "Ayuntamientos de la entidad.--- Si tomamos como "base la fecha del 30 de septiembre que es el "último día en el que se puede publicar la "convocatoria y avisos para las elecciones los 90 "días previos a los que hace referencia el Artículo "142, sería el 2 de julio la fecha de inicio en la que "los aspirantes a algún cargo de elección popular "militantes o no de algún partido político puedan "expresar sus ideas o asociarse o reunirse para "formar parte de los asuntos políticos del Estado y "que previo al 2 de julio nadie, absolutamente nadie "puede opinar de asuntos políticos, lo cual a todas "luces constituye una contradicción con lo que "dispone la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos.--- El Estado de Baja California "Sur tiene elección para la renovación del Poder "Ejecutivo, Congreso del Estado y Ayuntamientos "en febrero de 2005, por lo que la fecha del 30 de "septiembre que mencionamos anteriormente es "del próximo año 2004.--- SEGUNDO.- En la "presente Acción de Inconstitucionalidad "impugnamos la validez del Artículo 148 en su "fracción III. Dicho Artículo dispone: 'Los Partidos "Políticos, las coaliciones y los ciudadanos que "incumplan con las disposiciones de la presente "Ley en materia de precampañas electorales, según "la gravedad de la falta podrán hacerse acreedores "de las siguientes sanciones:--- I.- Apercibimiento,--" II.- Multas hasta por 1000 veces el salario mínimo "general vigente en la entidad; y--- III.- Pérdida del "derecho de registro como candidato al aspirante'.-"- Como puede apreciarse el Artículo 148 está "estrechamente vinculado con el contenido del "Artículo 142, de tal suerte que si un ciudadano del "Estado de Baja California Sur realiza cualquier "actividad al amparo de las garantías individuales y "de las prerrogativas que como ciudadano tiene, "esa actuación que es a todas luces legal puede ser "sancionada con la pérdida del derecho del registro "como candidato al aspirante.--- La peculiaridad "política del Estado de Baja California Sur hace que "el gobierno actualmente en funciones influya de "manera directa en el órgano electoral de dicho "Estado y que en el momento en que un Partido "Político dentro de los plazos previsto de la propia "Ley solicite el registro de sus candidatos el "órgano electoral lo niegue, como sanción al "aspirante y al partido que lo postula.--- Es a todas "luces sabido que con los adelantos en materia de "comunicaciones cualquier persona puede estar "permanentemente en la mira de la ciudadanía, "máxime si ya ha participado en procesos "electorales y ha ocupado cargos públicos, y de "qué puede hablar un político si no es de política "en cualquiera de sus manifestaciones.--- Si el "político habla de política fuera de los tiempos que "ilegalmente dispone el Artículo 142 de la Ley "Electoral, la sanción también ilegal puede ser la "pérdida del derecho del registro como candidato "al aspirante.--- Esto es ilegal bajo cualquier punto "de vista".

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son: 6o., 7o., 9o. y 35, fracciones I, II y III.

CUARTO.- Mediante proveído de veinticinco de diciembre de dos mil tres, el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, integrante de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 26/2003 y, por razón de turno, designó al Ministro Humberto Román Palacios, para que actuara como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de la misma fecha, el Ministro integrante de la citada Comisión de Receso, admitió la demanda relativa y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma general, al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran su respectivo informe y no así al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja

California Sur; al Procurador General de la República para que formulara su pedimento, y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión.

QUINTO.- El Congreso del Estado de Baja California Sur, rindió informe en el que manifestó, en síntesis:

a) Que los artículos 142 y 148, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, cuya invalidez se solicita, no son violatorios de los derechos y prerrogativas consagrados en los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, toda vez que no son aplicables tratándose de la materia electoral, ya que para este caso, se encuentran sujetos invariablemente a lo ordenado en el artículo 41 constitucional, pues para tomar parte de los asuntos políticos del país, es necesario hacerlo a través de los partidos políticos y, a este respecto, el citado precepto constitucional establece, entre otras cosas, que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral,

b) Que la fracción III del artículo 148 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, no sanciona la forma de asociarse o a la asociación de personas para tratar cualquier asunto lícito, sino el ejercicio de los derechos políticos encaminados a la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos, por lo que la Ley local determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal.

SEXTO.- El Gobernador del Estado de Baja California Sur, al rendir informe en la presente acción de inconstitucionalidad, manifestó, en síntesis, que no es cierto que haya expedido la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, sino que lo hizo el Congreso del Estado de acuerdo con sus facultades constitucionales; y, en cuanto a la promulgación y publicación de la citada norma general, el Poder Ejecutivo del Estado lo hizo en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 79, fracción II, de la Constitución Política de la entidad.

SEPTIMO.- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió opinión en relación con la presente acción de inconstitucionalidad, en la que señaló, que el planteamiento formulado por la accionante no es objeto de opinión por esa Sala Superior, en virtud de que no forma parte, propiamente, del derecho electoral, ni depende de su técnica, de sus conceptos propios o su sistema, puesto que se trata de la posible inconstitucionalidad de diversos preceptos legales secundarios por no encontrarse acordes a las garantías individuales.

OCTAVO.- El Procurador General de la República formuló su pedimento, en el cual manifestó, en síntesis:

1.- Que los preceptos legales cuya invalidez se solicita, son violatorios de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, que consagran la libre manifestación de las ideas y la libertad de publicarlas, por lo siguiente:

a) Que los artículos cuestionados prohíben temporalmente que los ciudadanos aspirantes a algún cargo de elección popular en la entidad, ejerzan antes de noventa días del inicio del proceso electoral, sus libertades fundamentales a la manifestación de las ideas y su difusión, ya que según se desprende del artículo 141 de la propia Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, la precampaña electoral es el conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral son llevadas a cabo por los aspirantes a cargos de elección popular, de donde se desprende que dichos aspirantes aún no han sido seleccionados por algún partido político, nacional o estatal, que participará en los comicios que se celebren en el Estado, por lo que la manifestación de ideas políticas las realizan como simples ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de tal suerte que las únicas limitantes para el ejercicio de esas garantías, son las que expresamente contemplan los citados preceptos constitucionales.

b) Que la libre manifestación de las ideas políticas y la libertad de difundirlas por parte de los ciudadanos del Estado, al hacer propaganda durante las precampañas para que lleguen a ser estimadas por los habitantes de la entidad, no puede tener como restricción, como lo señala el Congreso local en la exposición de motivos de la norma general cuestionada, el hecho de que se gasten enormes cantidades de recursos económicos en publicidad, a fin de lograr un posicionamiento electoral fuera de los tiempos de campañas, o incluso, cuando tratándose de un servidor público, éste distraiga su atención de los asuntos que tiene encomendados para autopromoverse en época no electoral.

Que lo anterior es así, ya que por una parte, el dinero que se eroga para la propaganda preelectoral, no proviene del financiamiento público o privado que reciben los partidos políticos, ya que conforme a la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, la precampaña política no está considerada en el destino de ese financiamiento; y, por otro lado, en el caso de que los servidores públicos desvíen su atención de los asuntos inherentes al cargo que ocupan, tal cuestión deberá ser sancionada conforme a los ordenamientos jurídicos estatales aplicables al caso.

c) Que las garantías consagradas en los preceptos constitucionales en comento, no tienen otra restricción que los ataques a la moral o a la provocación a la comisión de un delito, así como la perturbación del orden público, por lo que las manifestaciones de ideas que tienden a hacer propaganda política o ideológica, no pueden constituir justificación alguna para reprimirlas.

2.- Que como consecuencia de todo lo anterior, la sanción prevista en la fracción III del artículo 148 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, coarta los derechos consagrados en los artículos 9o. y 35, fracciones II y III de la Constitución Federal, toda vez que limita el derecho de libre asociación de los ciudadanos de Baja California Sur que aspiran a ser candidatos para ocupar un cargo de elección popular, en virtud de que resulta incuestionable que en el caso de que ejerzan las garantías consagradas en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, durante las precampañas, como sanción se les impediría que tomaran parte en los asuntos políticos del Estado o que se asocien para tales efectos, ya que perderían el derecho de registro como candidatos y, por ende, la posibilidad de ser votados para ocupar algún cargo de elección popular.

3.- Que los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, no son violatorios del artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que de ninguna forma prohíben el derecho que tienen los ciudadanos de votar libremente en las elecciones que se lleven a cabo en la entidad.

NOVENO.- Recibidos los informes de las autoridades, el pedimento del Procurador General de la República, así como la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- 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 f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ésta se plantea la posible contradicción entre los artículos 142 y 148, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- En primer lugar debe analizarse si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

"ARTICULO 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".

Conforme al artículo transcrito, el cómputo respectivo debe efectuarse a partir del día siguiente al en que se publique la norma que se impugne en el medio oficial correspondiente, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto que contiene la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se publicó en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinte de noviembre de dos mil tres, por lo tanto, el plazo para promover la acción de que se trata, transcurrió del viernes veintiuno del citado mes, al sábado veinte de diciembre del mismo año.

En el caso, la acción de inconstitucionalidad se recibió en el domicilio particular de la persona autorizada por el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para recibir promociones

de término fuera del horario de labores, el sábado veinte de diciembre de dos mil tres, como se desprende de la razón estampada a foja trece vuelta del expediente, es decir, el último día del plazo legal.

En tales condiciones y en atención a lo dispuesto por el transcrito artículo 60 de la Ley Reglamentaria que rige la materia, debe considerarse que la referida acción fue promovida oportunamente.

TERCERO.- A continuación se analizará la legitimación de la parte promovente, por ser un presupuesto indispensable para promover la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, disponen:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señala la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:...

"...II.- De las acciones de inconstitucionalidad que "tengan por objeto plantear la posible "contradicción entre una norma de carácter general "y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán "ejercitarse, dentro de los treinta días naturales "siguientes a la fecha de publicación de la norma, "por:...

"...f) Los partidos políticos con registro ante el "Instituto Federal Electoral, por conducto de sus "dirigencias nacionales, en contra de leyes "electorales federales o locales; y los partidos "políticos con registro estatal; a través de sus "dirigencias, exclusivamente en contra de leyes "electorales expedidas por el órgano legislativo del "Estado que les otorgó el registro..."

"ARTICULO 62.- (último párrafo). En los términos "previstos por el inciso f) de la fracción II del "Artículo 105 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte "demandante en los procedimientos por acciones "en contra de leyes electorales, además de las "señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta "ley, a los partidos políticos con registro por "conducto de sus dirigencias nacionales o "estatales, según corresponda, a quienes les será "aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los "dos primeros párrafos del artículo 11 de este "mismo ordenamiento".

De los artículos transcritos se desprende que los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, siempre que satisfagan lo siguiente:

- a) Que cuenten con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que promuevan por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso); y,
- c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

El **Partido del Trabajo** es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral y, Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, José Narro Céspedes, Marcos Cruz Martínez, Ricardo Cantú Garza y Rubén Aguilar Jiménez, quienes suscriben la demanda de acción de inconstitucionalidad, son integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional de dicho partido político, según se desprende de la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, visible a fojas noventa y dos del expediente.

Los artículos 43 y 44, inciso c), de los Estatutos del indicado Partido que se refieren a su organización (fojas ciento ochenta y dos a doscientos veintinueve), señalan:

"ARTICULO 43.- La Comisión Coordinadora "Nacional se integrará con seis miembros que se "eligirán en cada Congreso Nacional Ordinario y "será la Representación Política y Legal del Partido "del Trabajo y de su Dirección Nacional. Deberá "ser convocada por lo menos con tres días de "anticipación de manera ordinaria una vez a la "semana y de manera extraordinaria por lo menos "con un día de anticipación, cuando así se requiera "por cualquiera de sus miembros. El quórum legal "para sesionar se integrará con la asistencia de la "mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, "resoluciones y actos que apruebe o

instrumente la "Comisión Coordinadora Nacional tendrá plena "validez, en su caso, con la firma de al menos "cuatro de sus integrantes".

"ARTICULO 44.- Son atribuciones de la Comisión "Coordinadora:

"....c) La Comisión Coordinadora Nacional estará "legitimada para interponer, en términos de la "fracción II del artículo 105 constitucional, las "acciones de inconstitucionalidad en materia "electoral que estime pertinentes".

De dichos preceptos se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo se integra con seis miembros y que cuenta con facultades para representarlo. Por lo tanto debe considerarse que la acción de inconstitucionalidad fue hecha valer por parte legitimada, al ser signantes de la demanda todos los integrantes de dicha Comisión y haber acreditado que el citado partido cuenta con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

CUARTO.- Al no existir causal de improcedencia alguna planteada por las partes o que advierta este Alto Tribunal, se pasa al estudio de la cuestión fundamental controvertida.

QUINTO.- De un análisis integral de la demanda, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la promovente plantea como conceptos de invalidez los siguientes:

1.- Que los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, son violatorios de los artículos 6o., 7o., 9o. y 35, fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de que establecen limitantes al ejercicio pleno de los derechos políticos de los habitantes del Estado de Baja California Sur, quienes eventualmente pudieran ser impedidos de participar como candidatos a cualquiera de los cargos de elección popular en dicho Estado, sea para el Gobierno del Estado, para integrar la Legislatura Estatal o bien como integrantes de los Ayuntamientos en cualquiera de sus cargos.

Que lo anterior es así, toda vez que el artículo 142 de la Ley Electoral de Baja California Sur, cuya invalidez se solicita, proscribire que los ciudadanos aspirantes a candidatos de elección popular, puedan producir o difundir propaganda antes de noventa días del inicio del proceso electoral, lo que es contrario a las garantías de libre manifestación de las ideas, de la libertad de escribir y publicar escritos y de la libertad de asociación o de reunión contenidas en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Que el artículo 148, en su fracción III, cuya invalidez se solicita, sanciona con la pérdida del derecho del registro como candidato a elección popular, la inobservancia del citado artículo 142, con lo que de igual forma se violentan los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Federal.

Por encontrarse estrechamente vinculados los conceptos de invalidez esgrimidos por la accionante, se analizarán en forma conjunta.

Los artículos 6, 7o., 9o. y 35 fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la accionante estima violados por los preceptos legales cuya invalidez solicita, prevén:

"ARTICULO 6o.- La manifestación de las ideas no "será objeto de ninguna inquisición judicial o "administrativa, sino en el caso de que ataque a la "moral, los derechos de terceros, provoque algún "delito, o perturbe el orden público; el derecho a la "información será garantizado por el Estado".

"ARTICULO 7o.- Es inviolable la libertad de escribir "y publicar escritos sobre cualquier materia. "Ninguna ley ni autoridad puede establecer la "previa censura, ni exigir fianza a los autores o "impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que "no tiene más límites que el respeto a la vida "privada, a la moral y a la paz pública. En ningún "caso podrá secuestrarse la imprenta como "instrumento del delito.

"Las leyes orgánicas dictarán cuantas "disposiciones sean necesarias para evitar que, so "pretexto de las denuncias por delitos de prensa, "sean encarcelados los expendedores, "papeleros", "operarios y demás empleados del establecimiento "de donde haya salido el escrito denunciado, a "menos que se demuestre previamente la "responsabilidad de aquéllos".

"ARTICULO 9o.- No se podrá coartar el derecho de "asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier "objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la "República podrán hacerlo para tomar parte en los "asuntos políticos del país. Ninguna reunión "armada tiene derecho a liberar".

"ARTICULO 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

"I.- Votar en las elecciones populares;

"II.- Poder ser votado para todos los cargos de "elección popular y nombrado para cualquier otro "empleo o comisión teniendo las calidades que "establezca la ley;

"III.- Asociarse individual y libremente para tomar "parte en forma pacífica en los asuntos políticos "del país;..."

De los preceptos constitucionales reproducidos, se desprende el derecho de todo ciudadano para manifestar libremente sus ideas, con la única condición de que ello no ataque a la moral, derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; se reconoce la libertad de escribir y publicar escritos, la cual es inviolable y ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores; se establece el derecho de asociación, que implica la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral y que tiende a la consecución de objetivos plenamente identificados cuya realización es constante y permanente; y, que todo ciudadano tiene derecho a votar en elecciones populares y ser votado para ocupar un cargo de elección popular, así como para asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país.

Ahora bien, cuando el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagran los preceptos constitucionales de mérito, se hace con fines de obtener un cargo de elección popular, ese ejercicio se encuentra supeditado a los derechos y obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los poderes y entes públicos; así, el ejercicio de aquellas se realiza conforme a las bases que establecen los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en relación con los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que prevén:

"ARTICULO 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, "en lo que toca a sus regímenes interiores, en los "términos respectivamente establecidos por la "presente Constitución Federal y las particulares "de los Estados, las que en ningún caso podrán "contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los poderes Legislativo y "Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, "auténticas y periódicas, conforme a las siguientes "bases:

"I.- Los partidos políticos son entidades de interés "público; la ley determinará las formas específicas "de su intervención en el proceso electoral. Los "partidos políticos nacionales tendrán derecho a "participar en las elecciones estatales y "municipales.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la "participación del pueblo en la vida democrática, "contribuir a la integración de la representación "nacional y como organizaciones de ciudadanos, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan y mediante el "sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo "los ciudadanos podrán afiliarse libre e "individualmente a los partidos políticos".

"ARTICULO 116.- El poder público de los estados "se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, "Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o "más de estos poderes en una sola persona o "corporación, ni depositarse el legislativo en un "solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán "conforme a la Constitución de cada uno de ellos, "con sujeción a las siguientes normas:

"...IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados "en materia electoral garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores de los "Estados, de los miembros de las legislaturas "locales y de los integrantes de los ayuntamientos "se realicen mediante sufragio universal, libre, "secreto y directo;

"b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de "las autoridades electorales sean principios "rectores los de legalidad, imparcialidad, "objetividad, certeza e independencia;

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la "organización de las elecciones y las "jurisdiccionales que resuelvan las controversias "en la materia, gocen de autonomía en su "funcionamiento e independencia en sus "decisiones;

"d) Se establezca un sistema de medios de "impugnación para que todos los actos y "resoluciones electorales se sujeten "invariablemente al principio de legalidad;

"e) Se fijen los plazos convenientes para el "desahogo de todas las instancias impugnativas, "tomando en cuenta el principio de definitividad de "las etapas de los procesos electorales;

"f) De acuerdo con las disponibilidades "presupuestales, los partidos políticos reciban, en "forma equitativa, financiamiento público para su "sostenimiento y cuenten durante los procesos "electorales con apoyos para sus actividades "tendientes a la obtención del sufragio universal;

"g) Se propicien condiciones de equidad para el "acceso de los partidos políticos a los medios de "comunicación social;

"h) Se fijen los criterios para determinar los límites "a las erogaciones de los partidos políticos en sus "campanas electorales, así como los montos "máximos que tengan las aportaciones pecuniarias "de sus simpatizantes y los procedimientos para el "control y vigilancia del origen y uso de todos los "recursos con que cuenten los partidos políticos; "se establezcan, asimismo, las sanciones por el "incumplimiento a las disposiciones que se "expidan en estas materias; e,

"i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas "en materia electoral, así como las sanciones que "por ellos deban imponerse;..."

De las disposiciones constitucionales reproducidas, se desprende, en lo que al caso interesa, que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; que los Estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en las que, entre otros aspectos, deben garantizar la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el ejercicio de la función electoral; que en forma equitativa los partidos políticos reciban financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal; se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; y, se establezcan las sanciones para el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esta materia.

Con base en lo anterior, se advierte que, cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

En efecto, de una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal, puede concluirse que la Constitución Federal prevé un sistema electoral en el cual un aspecto total lo constituye la regulación del actuar de los partidos políticos como entidades de interés

público cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional.

Esta interpretación, coincide con el criterio de este Tribunal Pleno por el que definió el concepto de materia electoral en la Tesis Jurisprudencial número P./J. 25/99, visible en la página doscientos cincuenta y cinco del Tomo IX, correspondiente a abril de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor es el siguiente:

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

Ahora bien, dentro de esta regulación constitucional en tratándose de los partidos políticos, adquieren especial relevancia los mecanismos que pretenden garantizar condiciones de equidad que propicien su participación en igualdad de condiciones, en la contienda electoral entre las que destacan el financiamiento público y privado y la realización de los actos tendentes a la promoción de los ciudadanos que pretenden acceder a la representación nacional así como la de los propios partidos políticos.

Conforme a todo lo asentado, se procede al análisis de la constitucionalidad de los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, cuya invalidez se solicita, los cuales prevén:

"ARTICULO 142.- Los ciudadanos aspirantes a "candidatos de elección popular, no podrán "producir o difundir propaganda de precampaña "antes de noventa días del inicio del proceso "electoral".

"ARTICULO 148.- Los partidos políticos, las "coaliciones y los ciudadanos que incumplan con "las disposiciones de la presente Ley en materia de "precampañas electorales, según la gravedad de la "falta podrán hacerse acreedores de las siguientes "sanciones:

"....III.- Pérdida del derecho de registro como "candidato al aspirante".

En los preceptos expresamente impugnados se impone una restricción a los ciudadanos que aspiren a un cargo de elección popular, consistente en que no podrán producir o difundir propaganda de precampaña antes de noventa días del inicio del proceso electoral, pudiendo hacerse acreedores, en caso de incumplimiento, a la pérdida del registro como candidato aspirante.

Por su parte, el artículo 141 del mismo ordenamiento legal, define a la precampaña política, de la forma siguiente:

"ARTICULO 141.- Para los fines de la presente ley, "se entenderá por:

"I.- PRECAMPAÑA ELECTORAL.- El conjunto de "actividades que de manera previa a la campaña "electoral son llevados a cabo por los aspirantes a "candidatos a cargos de elección popular.

"II.- PROPAGANDA DE PRECAMPAÑA.- Se "entiende como propaganda de precampaña "electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, "imágenes, grabaciones, proyecciones y "expresiones que durante la precampaña electoral, "producen y difunden los aspirantes a candidatos y "sus simpatizantes".

Como puede advertirse, la conducta prohibida por el artículo 142 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur y sancionada por la fracción III del artículo 148 del mismo ordenamiento legal, son actos previos al proceso electoral, puesto que se refieren a conductas realizadas por ciudadanos que aún no han sido registrados como candidatos a ocupar un cargo de elección popular; sin embargo, en estos preceptos legales se establecen reglas relativas a la realización del proceso democrático de los partidos políticos para la selección interna de sus candidatos (precampaña electoral).

En efecto, del artículo 141 de la Ley Electoral para el Estado de Baja California Sur, antes reproducido, se desprende que las actividades que de manera previa a la campaña electoral llevan a cabo quienes aspiren a ser candidatos a cargos de elección popular (precampaña electoral), no es encaminada únicamente para que el aspirante se dé a conocer dentro del partido político al que pertenece, o sea, no es sólo de carácter interno, sino que trasciende a toda la ciudadanía, puesto que en esta fase se autoriza a formular escritos, realizar publicaciones, presentar imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan tanto los aspirantes como sus simpatizantes (propaganda de precampaña); por tanto, a través de esta actividad preelectoral el aspirante a candidato pretende dar a conocer sus cualidades personales e ideología política, con el fin de conseguir el apoyo de la ciudadanía y así obtener la aceptación y respaldo del partido político al que pertenece, con el objeto de que éste lo registre como candidato a un cargo de elección popular.

Así, la denominada precampaña electoral no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentran íntimamente relacionadas con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aun no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público; por tanto, el que se impongan ciertos límites a estas actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues es claro que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público.

Corroborando lo anterior, lo dispuesto en los artículos 143, 144, 145, 146, 147 y 149 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur que, conjuntamente con los preceptos legales impugnados, forman parte del Capítulo II del Título V, denominado "DE LA PROPAGANDA", cuyo tenor es el siguiente:

"ARTICULO 143.- En la colocación y fijación de la "propaganda de Precampaña Electoral, se deberán "observar las reglas establecidas en los artículos "173, 174 y 175, fracciones I y

Il de esta Ley, pero "en ningún caso se podrá hacer uso del "equipamiento urbano para fijar propaganda de "precampaña electoral".

"ARTICULO 144.- En el caso de que el aspirante o "el partido correspondiente no cumpla con las "reglas de la propaganda de precampaña electoral "se le requerirá su inmediato retiro que no podrá "exceder de veinticuatro horas en caso contrario "será retirado por el órgano electoral "correspondiente".

"ARTICULO 145.- Queda prohibido a los aspirantes "a candidatos lo siguiente:

"I.- Utilizar los emblemas o lemas de algún partido "político o coalición en su propaganda de "precampaña, sin la autorización del partido "político o coalición correspondiente;

"II.- Utilizar recursos públicos o publicitar obra "pública en beneficio de su imagen, "independientemente de lo dispuesto por otras "disposiciones legales;

"III.- En el caso de que el aspirante sea servidor "público no deberá utilizar los materiales y "recursos económicos a los que por el motivo de "su función tenga acceso. Sin menoscabo de las "sanciones previstas por otras disposiciones "legales;

"IV.- La integración, ubicación y publicación de las "mesas directivas de casilla;

"V.- El registro de representantes de partidos "políticos o coaliciones; y,

"VI.- La elaboración y entrega de la documentación "y material electoral".

"ARTICULO 146.- Corresponde a los partidos "políticos, coaliciones o ciudadanos, así como a las "autoridades Estatales y Municipales, el derecho de "presentar ante el Consejo General del Instituto "Estatel Electoral, las quejas y denuncias cuando "consideren que se han incumplido las "disposiciones establecidas en el presente título".

"ARTICULO 147.- Para la sustanciación de las "quejas y denuncias a que se refiere este capítulo, "se estará a lo que dispone el artículo 287 de esta "Ley".

"ARTICULO 149.- Los partidos políticos, las "coaliciones y los ciudadanos, se harán acreedores "a las multas a que se refiere el artículo anterior "cuando violen las reglas de la propaganda y la "fijación de la misma durante la precampaña".

De los preceptos legales reproducidos, se desprende que en ellos se imponen determinados límites a las precampañas electorales, como es la no utilización de emblemas o lemas de algún partido político, los lugares en que no puede utilizarse propaganda y las reglas para su colocación, así como la utilización de medios masivos de difusión.

Dichas disposiciones legales, interpretadas sistemáticamente con los preceptos cuya invalidez se solicita, corroboran que las precampañas electorales se encuentran estrechamente vinculadas con los procesos electorales, por lo que el Legislador ordinario decidió poner ciertos límites a esa actividad.

De acuerdo con lo anterior, válidamente puede decirse que las precampañas electorales constituyen aspectos vinculados con los procesos de elección de cargos públicos, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que al ser parte del sistema constitucional electoral, deben sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que al respecto emita la Legislatura correspondiente bajo los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, la garantía de libre manifestación de ideas, consagrada en el artículo 6o. de la Constitución Federal, que en el presente caso, se encuentra sujeta a las prescripciones que en materia electoral establecen los artículos 41 y 116 de la propia Constitución, no se ven violentadas por los preceptos legales cuya invalidez se solicita, toda vez que el hecho de que se fije un plazo para inicio del proceso de selección de candidatos y se sancione su inobservancia, tiende a regular la actuación de éstos precandidatos en cuanto al momento en que debe comenzar la precampaña en atención a los tiempos que la ley especial de la materia fija para el comienzo de los procesos electorales, puesto que el inicio de la precampaña electoral no

puede quedar a su libre arbitrio, sino que debe sujetarse a los lineamientos legales establecidos para la realización del proceso democrático de los partidos políticos en la selección interna de sus candidatos.

Por otra parte, en cuanto hace a la libertad de escribir y publicar escritos, tutelada por el artículo 7o. de la Constitución Federal, debe hacerse notar que la propia Constitución, en su artículo 116, fracción IV, dispone que la renovación de los poderes de los Estados se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que las constituciones y leyes de los Estados garantizarán que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto, directo y que son principios rectores de los procesos electorales la legalidad, impersonalidad, objetividad, certeza e independencia.

Por tanto, ante el deber que impone la Constitución Federal por un lado, de respetar la libertad de escribir y de publicar escritos y no exigir fianza alguna a los autores o impresores y, por otro, de garantizar los principios de objetividad, certeza, imparcialidad e independencia en los procesos electorales y la libertad del sufragio, no debe atenderse literalmente a un precepto constitucional y desatender otros, sino de armonizar ambos principios.

En este contexto, se tiene que la libertad de escribir y de publicar escritos, tratándose de materia electoral, debe sujetarse a lo que la propia Constitución Federal establece con relación a la renovación y a la libertad del Sufragio.

Con base en lo anterior, se concluye que lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto fija el plazo para el inicio de la precampaña política, a partir del cual el ciudadano aspirante a obtener una candidatura de elección popular por parte del partido al que pertenece podrá realizar publicaciones, propaganda, etcétera, no puede considerarse violatorio del artículo 7o. de la Constitución Federal, sino como un medio para garantizar los principios de objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio, los cuales no podrían cumplirse si al mismo tiempo no se limita el momento de iniciar la propaganda política o publicación de escritos de esta índole.

Es aplicable, por analogía, la Tesis Jurisprudencial de este Tribunal Pleno, número P./J. 60/99, visible en la página quinientos cuarenta y seis del Tomo X, correspondiente a agosto de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor es el siguiente:

"DISTRITO FEDERAL. EL ARTICULO 164 DE SU "CODIGO ELECTORAL, QUE REGULA LA "DIFUSION DE LOS RESULTADOS DE LAS "ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINION, NO ES "VIOLATORIO DE LA GARANTIA TUTELADA POR "EL ARTICULO 7o. CONSTITUCIONAL.- El análisis "sistemático de los artículos 7o., 116, fracción IV, "inciso b), 122, apartado C, base primera, fracción "V, inciso f), de la Constitución Federal, y 164 del "Código Electoral del Distrito Federal, conduce a "determinar que este último dispositivo, al "establecer una limitación en el sentido de que las "encuestas y los sondeos de opinión que se "realicen desde el inicio de las campañas y hasta el "cierre oficial de las casillas el día de la elección, "así como la difusión de sus resultados estará "sujeta a los acuerdos del Consejo General y de "que, durante los ocho días previos a la elección y "hasta el cierre de casillas, queda prohibido "publicar o difundir los resultados de esas "encuestas o sondeos de opinión que tengan por "objeto dar a conocer las preferencias electorales "de los ciudadanos, no puede considerarse que "transgreda el artículo 7o. constitucional, que "consagra la libertad de escribir y publicar sobre "cualquier materia, pues únicamente es un medio "para garantizar los principios de objetividad, "certeza e independencia que deben regir en el "ejercicio de la función electoral y la libertad de "sufragio, previstos en los citados artículos "constitucionales".

Por cuanto hace a la libertad de reunión y asociación consagrada en el artículo 9o. de la Constitución Federal, cabe señalar lo siguiente.

El derecho de asociación implica la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con personalidad propia y distinta de las asociantes y que tiende a la conclusión de objetivos plenamente identificados cuya realización es constante y permanente.

Por su parte, el derecho de reunión garantiza que una congregación de sujetos, que busca la realización de un fin, una vez logrado éste se extinga.

Ahora bien, conforme al texto de la Constitución Federal, en materia política, sólo los ciudadanos de la República podrán gozar de estas garantías.

La disposición constitucional en cita, en lo que al caso interesa, establece el derecho de los gobernados de asociarse o reunirse libremente con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes.

La libertad de asociación y reunión, constituye a su vez un derecho público fundamental, indispensable en todo régimen democrático, en cuanto propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

Este derecho fundamental no debe considerarse absoluto e ilimitado, en tanto que lo afectan condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan su ejercicio a la preservación de interés y orden públicos. Entre las restricciones más comunes y generales a las que se condicionan el ejercicio de estos derechos, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones o reuniones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.

Así, en particular, la libertad de asociación política, garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

Por su parte, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, regula un tipo específico de asociación como lo son los partidos políticos, y al respecto establece que estas asociaciones políticas tienen como fin (permanente) la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Además, el precepto en cita, señala expresamente que estas asociaciones (Partidos Políticos) participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley.

Así, en lo que al caso interesa, la disposición constitucional en cita establece principios fundamentales sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones al señalar: “... **la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales**”. Ahora bien, esta remisión expresa que el texto constitucional hace a las leyes para regular la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, está determinada por el ámbito competencial que la propia Constitución Federal establece principalmente en los artículos 41, 116 y 124, conforme a los cuales los procesos electorales federales estarán regulados por una ley federal y los estatales por una ley local.

Conforme a lo anterior, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a cualquier tipo de partido político, esto es, sea de carácter nacional o estatal, y que, para efectos de su intervención en el proceso electoral de que se trate, deberá estarse a la ley que lo rige, de tal manera que si se trata de un proceso electoral de carácter federal regirá la ley federal correspondiente, y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva.

La propia disposición fundamental autoriza la participación de los partidos nacionales en las elecciones estatales y municipales, por lo que, acorde con lo anterior, en estos casos dichos partidos deberán sujetarse a las disposiciones que rigen este tipo de elecciones locales.

El precepto constitucional en comento reconoce el carácter de interés público que tienen los partidos políticos, y los fines que éstos persiguen consistentes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Las legislaciones federal y locales respectivas deben regular de tal manera los procesos electorales correspondientes, que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en la disposición constitucional en cita y, con ello, el que los partidos políticos posean efectivamente la naturaleza de entes de interés público y puedan lograr los fines que la Constitución Federal prevé.

En consecuencia, si el artículo 41, fracción I, constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto y a lo que dispone dicha legislación sobre la manera en que pueden asociarse.

Ahora bien, las diferentes legislaciones en materia electoral contienen una serie de disposiciones que regulan la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, entre otras, la relativa al derecho que tienen para participar en los procesos electorales y el de coaligarse o fusionarse, siempre y cuando reúnan los requisitos exigidos en las mismas.

Atento a todo lo anterior, cabe considerar que la libertad de asociación que tutela el artículo 9o. de la Constitución Federal, rige también para efectos políticos, materia en la que, como se ha señalado, únicamente pueden asociarse los ciudadanos de la República. La posibilidad que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país de asociarse para tales efectos, comprende necesariamente el derecho de formar partidos políticos como medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Tratándose de partidos políticos se establece un régimen expreso consignado en la Constitución Federal, conforme al cual la ley respectiva determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de lo que se sigue que estas asociaciones deberán estar sujetas a la ley aplicable al proceso electoral de que se trate.

En este orden de ideas y de una interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto por los artículos 9o. y 41, fracción I, de la Constitución Federal, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria.

Conforme a lo ya expuesto, la garantía de libre asociación en materia política está sujeta a las previsiones que para tal efecto prevén los artículos 9o. y 41, fracción I de la Constitución Federal; por tanto, la observancia o transgresión a dicho precepto está sujeto a lo que se resuelva respecto de las citadas normas específicas que regulan la libre asociación en materia política.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 142 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto establece un plazo para el inicio de precampaña política, fuera del cual el ciudadano aspirante a una candidatura no puede realizar actos proselitistas, no vulnera la libertad de asociación tutelada en el artículo 9o. de la Constitución Federal, pues en ninguna forma restringe tal libertad y si bien el artículo 148, fracción III, del citado ordenamiento legal, sanciona la inobservancia de esa hipótesis con la posible pérdida del registro a candidato, esta circunstancia sólo constituye una consecuencia jurídica ante el incumplimiento de las normas que regulan la actividad electoral.

Por último, en cuanto a las prerrogativas de los ciudadanos de votar en elecciones populares y ser votados para un cargo público, así como de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, tuteladas por el artículo 35, fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la accionante estima son violentadas por los preceptos cuestionados, cabe señalar lo siguiente.

Como puede advertirse claramente, las prerrogativas que otorga el precepto constitucional en cita, no pueden aplicarse en forma aislada, ya que se encuentran totalmente vinculadas a la materia electoral, de tal suerte que su ejercicio se regula conjuntamente con las disposiciones previstas en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la propia Constitución Federal que, como ya se dijo en párrafos precedentes, regulan un tipo específico de asociación como lo son los partidos políticos, y al respecto establece que estas asociaciones políticas tienen como fin (permanente) la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; además, el que estas asociaciones (Partidos Políticos) participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley.

Así, los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto regulan el inicio de la precampaña política y la sanción por su inobservancia, consistente en la posible pérdida del registro de candidato, no tienen como consecuencia el impedir que los ciudadanos voten en las elecciones populares, así como tampoco el que sean votados o puedan asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país, por lo que no son conculcatorios del artículo 35, fracciones I, II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, es de concluir que los artículos 142 y 148, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, no son conculcatorios de los artículos 6o., 7o., 9o. y 35, fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el ciudadano que aspira obtener un cargo de elección popular y para ello pretende ejercer las garantías y prerrogativas que consagran estos preceptos constitucionales, se sujeta, voluntariamente, a las prescripciones que en materia electoral contemplan los artículos 41 y 116, fracción IV, de la propia Constitucional, dado que, como se dijo en párrafos precedentes, las precampañas políticas forman parte de la materia electoral al encontrarse vinculadas directamente con los procesos electorales.

Aunado a lo anterior, conviene precisar que si bien el artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone entre otras, la obligación al legislador local de fijar los criterios para determinar los montos máximos de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos, la citada disposición constitucional no establece porcentaje o cantidad alguna como tope máximo, ni tampoco prohíbe que las legislaturas locales puedan otorgar el derecho a los partidos políticos de autofinanciar sus actividades; sin embargo, el hecho de que el artículo 142 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur imponga un límite de noventa días para el inicio de precampañas políticas, tiene como fin el controlar, entre otras cuestiones, como las ya mencionadas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.

En efecto, ninguna desventaja o desigualdad puede darse con motivo de esta circunstancia, tanto entre los ciudadanos que aspiren a obtener una candidatura como entre los partidos políticos contendientes en la Entidad, pues la obtención de ingresos por concepto de autofinanciamiento no depende de su grado de representatividad o situación particular, sino de su capacidad para allegarse de ingresos propios, respecto de los cuales debe existir un control en cuanto a su origen, monto y destino.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que el precepto legal impugnado se refiera a la precampaña política y no a las actividades propias dentro de los procesos electorales; sin embargo, como se dijo con anterioridad, la actividad preelectoral se encuentra estrechamente vinculada con todo el proceso electoral, en especial respecto del registro de candidatos y las elecciones mismas, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público.

Atento a todo lo expuesto, se colige que los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto regulan el inicio de la precampaña política y la sanción por su inobservancia, consistente en la posible pérdida del registro de candidato, no violentan los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en los que se consagran las garantías y prerrogativas que se traducen en libertad de expresión, escribir y publicar escritos, derecho de asociación, de votar y ser votado para ocupar un cargo de elección popular, así como de asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país. Lo anterior, ya que cuando el ejercicio de esas garantías y prerrogativas se hace con fines de obtener un cargo de elección popular, ese ejercicio se encuentra supeditado a los derechos y obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los poderes y entes públicos; así, el ejercicio de aquellas se realiza conforme a las bases que establecen dichos preceptos constitucionales en relación con los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se contienen entre otros, los principios de equidad y certeza. Así, el hecho de que se imponga un límite de noventa días para el inicio de precampañas políticas, tiene como fin el controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos; por lo que resulta procedente reconocer la validez de los preceptos legales impugnados.

Por último, debe precisarse que en la presente acción de inconstitucionalidad la promovente hizo referencia al artículo 141 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en el que se establecen los conceptos de "precampaña electoral" y "propaganda de precampaña"; sin embargo, sólo solicitó la invalidez de los artículos 142 y 148, fracción III, del mismo ordenamiento legal, por lo que en esta ejecutoria únicamente se abocó al estudio de la constitucionalidad de estos últimos dispositivos legales y sobre ellos se hizo el pronunciamiento respectivo, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé:

"ARTICULO 71.- Al dictar sentencia, la Suprema "Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los "errores que advierta en la cita de los preceptos "invocados y suplirá los

conceptos de invalidez "planteados en la demanda. La Suprema Corte de "Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria "de inconstitucionalidad en la violación de "cualquier precepto constitucional, haya o no sido "invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de "Justicia de la Nación sobre la no conformidad de "leyes electorales a la Constitución, sólo podrán "referirse a la violación de los preceptos "expresamente señalados en el escrito inicial".

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez de los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veinte de noviembre de dos mil tres, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el **Diario Oficial de la Federación**, y en el Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, conforme a la votación que enseguida se indica:

Hicieron uso de la palabra los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo para manifestar, en términos de la versión taquigráfica, las razones por las que votarían en contra del proyecto; y los señores Ministros Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Ponente Humberto Román Palacios, en los términos consignados en la propia versión taquigráfica, para expresar las razones por las que votarían a favor del propio proyecto.

Puesto a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón; los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo votaron en contra y por la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos, y reservaron su derecho de formular voto de minoría; el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz reservó su derecho de elaborar voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

A sugerencia de la señora Ministra Sánchez Cordero se acordó que se elaboren los correspondientes proyectos de tesis. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Humberto Román Palacios.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Humberto Román Palacios**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO QUE RESOLVIO LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2003, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO.

En la sentencia contra la cual nos pronunciamos el Tribunal Pleno determinó la validez de los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur que prohíben la propaganda de precampaña noventa días antes de la inicio del proceso electoral, considerando que los mismos no violan los derechos de libertad de expresión, de asociación ni el derecho a ser elegido como candidato, en virtud de que en materia de elecciones el ejercicio de la libertad de expresión se encuentra sujeta a las reglas determinadas por la ley.

No compartimos lo decidido por la mayoría por las razones que enseguida exponemos.

Los artículos impugnados regulan actos de los aspirantes a candidatos previos al proceso electoral, que para efectos de la legislación del Estado de Baja California Sur, comienza con las precampañas.

Ciertamente los artículos impugnados indican:

“ARTICULO 142.- Los ciudadanos aspirantes a candidatos de elección popular, no podrán producir o difundir propaganda de precampaña antes de noventa días del inicio del proceso electoral.

“ARTICULO 148.- Los partidos políticos, las coaliciones y los ciudadanos que incumplan con las disposiciones de la presente Ley en materia de precampañas electorales, según la gravedad de la falta podrán hacerse acreedores de las siguientes sanciones:

I.- Apercibimiento;

II.- Multa hasta por mil veces el salario mínimo general vigente en la entidad;

III.- Pérdida del derecho de registro como candidato al aspirante.

Ahora bien, respecto del inicio y desarrollo del proceso electoral los artículos 150, 151, 156, 157, 176, y 198 la ley establecen que el Instituto Estatal Electoral deberá publicar a más tardar el día treinta de septiembre del año anterior de la elección la convocatoria y avisos para las elecciones de Diputados, Gobernador o Ayuntamientos, según corresponda y que el plazo para el registro de los candidatos es tratándose de Diputados y Gobernador del Estado del día primero al diez de noviembre y de ayuntamientos del día veintiuno al treinta de noviembre, ambos del año anterior de la elección; que la campaña comprenderá de la fecha de registro de los candidatos hasta tres días antes de la elección y que las elecciones se celebrarán el primer domingo del mes de febrero siguiente.

Asimismo, de lo anterior tenemos que las precampañas comprenden de la fecha de publicación de la convocatoria, que se debe realizar a más tardar el día treinta de septiembre del año anterior de la elección, al día del registro como candidatos, esto es, tratándose de Diputados y Gobernador a más tardar el día diez de noviembre y tratándose de Ayuntamientos hasta el día treinta de noviembre.

Por su parte, el artículo 141 de la Ley Electoral define como propaganda de precampaña electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral, producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes.

Los preceptos impugnados prohíben la producción y la difusión de propaganda electoral por parte de los aspirantes a candidatos y de sus seguidores noventa días antes del inicio del proceso electoral, sancionando esta cuestión hasta con la pérdida del derecho al registro de candidato.

En nuestra opinión, el precepto impugnado viola el derecho de libertad de expresión.

Ciertamente no puede dejarse de lado que la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas.

La libertad de expresión no se limita a la simple manifestación de las ideas, sino que su contenido esencial es el de proteger la libre discusión de los asuntos públicos, en especial en los asuntos de gobierno. El debate de los asuntos públicos no debe ser inhibido, sino robustecido, pues en una república democrática la posibilidad de que los ciudadanos puedan hacer decisiones informadas acerca de los candidatos que contendrán para los cargos públicos determinará inevitablemente su curso y es, precisamente, en las campañas políticas para los cargos públicos en donde la garantía de libertad de expresión tiene su aplicación más completa y más urgente.

La Constitución Federal garantiza el derecho fundamental de expresión de toda persona, de manera amplia, con el propósito de permitir la difusión del pensamiento y de las opiniones de cada cual, y consagra igualmente la libertad de informar y el derecho a recibir información.

Esta posibilidad de transmisión del pensamiento y del conocimiento a disposición de todos, es el instrumento jurídico que utiliza el Estado Democrático para alcanzar una auténtica participación política. De suerte que la libertad de expresión así entendida, resulta un medio indispensable no sólo para la protección de los demás derechos, sino también, para que cada uno de ellos adquiera la fisonomía deseada, lo que viene a

darle a la libertad de expresión el doble carácter de elemento generador de las distintas formas de realidad y de instrumento de valoración, análisis y crítica de la misma realidad social.

Así lo ha reconocido este Alto Tribunal desde épocas antiguas, como se plasma en la siguiente tesis:

Quinta Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XXXVIII

Página: 224

LIBERTAD DE EXPRESION. La manifestación de las ideas y la libertad de exponerlas, haciendo propaganda para que lleguen a ser estimadas por la comunidad, no tiene otra restricción constitucional que los ataques a la moral o la provocación a la comisión de un delito, así como la perturbación del orden público, por lo que aquellas manifestaciones que tienden a hacer prosélitos para determinada bandería política o ideológica, no pueden constituir, entre tanto no alteren realmente el orden público, delito alguno, y reprimirlos constituye una violación a las garantías individuales.

En este mismo sentido, es importante apuntar que las precampañas o las actividades previas a ellas son consecuencia en muchas ocasiones del vacío de poder generado por el gobierno en turno o bien del desacuerdo en relación con la toma de decisiones gubernamentales y, en esta tesitura, constituyen una manifestación de oposición que es uno de los contenidos esenciales del derecho de libertad de expresión.

La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil. El derecho a la oposición también es manifestación del derecho a la libertad de expresión.

Ahora bien, es importante destacar que el artículo 41 de la Constitución Federal califica a los partidos políticos como entidades de interés público y, además, los convierte en asociaciones políticas necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, al hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Bajo este tenor, los partidos políticos condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales, en consecuencia, al reglamentar sus actividades, es evidente que el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo funcionamiento vital.

No obstante lo anterior la regulación partidaria no puede llegar al extremo de entrometerse en todos los aspectos de la vida interna de los partidos truncando así su libertad pues debe respetarse un principio de libre autorregulación, puesto que sin libre funcionamiento de las agrupaciones políticas no puede haber una real democracia.

Por lo anterior, los artículos impugnados además de invadir el derecho de libertad de expresión, se introducen también en los procesos previos a la precampaña que preceden el inicio del proceso electoral, algo que pareciera ser competencia de los partidos políticos y que en nuestra opinión sólo puede ser controlado a través de la fiscalización del origen del financiamiento de este tipo de actividades y, en su caso, en la imposición de topes de gastos realizables, pero nunca a través de la prohibición de la propaganda, que es una manifestación de la libertad de expresión.

Ciertamente, en tanto que los partidos políticos son el único medio de acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, el Estado se encuentra interesado en que funcionen de manera regular y transparente y sobre todo en que no existan intereses oscuros que los utilicen para acceder al poder y que, en última instancia, constituyan un atentado contra el propio poder popular, para lo cual se ha instituido en sede constitucional un sistema de financiamiento público y, además, se establece la necesidad de normas que limiten y controlen el financiamiento privado.

En materia de elecciones federales, la fracción II del artículo 41 de la Constitución Federal regula en su fracción II el financiamiento público de los partidos políticos y algunas reglas sobre el privado y, además, en materia estadual el artículo 116, fracción IV, incisos f) a h) de la Constitución Federal por su parte indica:

“Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Ahora bien, es menester destacar como se hace en la sentencia que la Constitución Federal refiere en la fracción I del artículo 41, que la ley regulará su intervención específica en el proceso electoral.

En efecto, la regulación de la actividad política previa a la precampaña implica la de actos fuera del proceso electoral y no se ve claramente como puede ampliarse lo regulado por la fracción I del artículo 41 constitucional respecto del proceso electoral a la actividad política previa a la precampaña. Lo anterior no significa que este tipo de actividades no pueda regularse, sin embargo, es menester destacar que la regulación de las precampañas e incluso de actividades previas a las precampañas, no puede pasar por alto la libertad constitucional de expresión, pues ésta debe interpretarse estrictamente ante cualquier limitación o excepción de la misma, pues de lo contrario se llegaría al extremo que la ley pudiera prohibir las actividades de los líderes políticos antes del inicio de la campaña electoral, que es lo que en términos prácticos está realizando la ley impugnada.

Consideramos que el tipo de control más importante que puede utilizar el Estado es el de regular el financiamiento tanto de las campañas como de las precampañas e incluso de las actividades previas que se dirigen a la obtención de una candidatura, pero tal regulación no puede llegar a intervenir en la vida del partido político ni tampoco a limitar el derecho de libertad de expresión de los ciudadanos.

Lo que interesa para efectos de regulación es el origen de los financiamientos y en su caso un control de su monto, con la finalidad de que grupos de poder, influencia o criminales no puedan inclinar la balanza a favor de un candidato y, en todo caso, la legislación debe dirigirse a regular tal situación.

Sin embargo, el camino tomado por el legislador de Baja California Sur de prohibir genéricamente cualquier clase de propaganda en el periodo de noventa días antes del proceso electoral significa una violación a la libertad de expresión.

La prohibición de la actividad previa a la precampaña, aunque eventualmente pudiera afirmarse que se dirige a propiciar entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral un clima de equidad, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas, lo que mutila innecesariamente el debate político y el ejercicio de la oposición.

La mordaza no puede ser una manera eficaz en un estado democrático para conseguir la equidad electoral. Como bien lo regulan los artículos 141 y 116 la forma de conseguir la equidad es a través del financiamiento público, el control del financiamiento privado, y el acceso a los medios de comunicación, no a través del silencio.

La experiencia nos enseña que debemos estar extraordinariamente alertas para proteger la libertad cuando las intenciones del gobierno son "benéficas". Los hombres nacidos para la libertad están naturalmente en guardia para rechazar la invasión de su libertad por parte de gobernantes mal intencionados. Sin embargo, los peligros más grandes para la libertad radican en las acciones de hombres celosos de su deber y bien intencionados, que disminuyen las libertades públicas a través de acciones espectaculares y seductoras, pero que no entienden la esencia de la libertad.

Si bien a este respecto la ley puede prevenir abusos e introducir restricciones razonables esto se debe realizar a través del control del origen de los fondos gastados en la propaganda y, en su caso, imponiendo límites al gasto, la prohibición absoluta de realizar propaganda de precampaña que se plasma en la norma va más allá de ese propósito, pues la restricción legal no puede llegar hasta anular la permanente vocación de poder que caracteriza a los partidos políticos y a sus militantes, razón por la cual se considera que los artículos impugnados son inconstitucionales.

Por otra parte, este tipo de disposiciones en lugar de propiciar equidad logra todo lo contrario, pues sólo favorece a las figuras fuertes de un partido impidiendo el surgimiento de nuevos personajes que a través de las propaganda previa a la precampaña pudieran lograr un posicionamiento en la opinión pública tanto de la militancia como de la ciudadanía, que pueda llevarlos a contender efectivamente por la candidatura y, posteriormente, por el puesto de elección popular, además de que olvida la situación de ventaja en que se encuentra quien está en una posición de gobierno y tiene por ello acceso a la propaganda oficial y con ello a la de su propia persona. El freno de la propaganda previa a la precampaña se proyecta entonces como un propiciador del monopolio de ciertas figuras políticas por los puestos de elección popular, además de un obstáculo al debate público tanto sobre los programas políticos como por las personalidades de los partidos que pueden contender a un puesto de elección popular, un político sin acceso a la propaganda en la sociedad de masas que hoy vivimos está alejado de toda probabilidad de éxito.

La vitalidad de las instituciones civiles y políticas de nuestra sociedad depende de la libertad de discusión, es sólo a través del libre debate y del libre intercambio de ideas como el gobierno permanece alerta a la voluntad del pueblo y se puede efectuar un cambio pacífico; el derecho a hablar libremente y a promover una diversidad de ideas y programas es una de las características que distingue a un régimen democrático de uno totalitario.

Una función de la libertad de expresión es invitar a la disputa. Sin duda su alto propósito se cristaliza cuando induce una condición de inquietud, se crea insatisfacción con las condiciones existentes o, aun encoleriza a la gente. La palabra es a menudo provocativa y retadora, puede golpear prejuicios y tener un efecto de desajusta a medida que presiona la aceptación de una nueva idea, por ello es que la libertad de palabra, aunque no absoluta, está protegida contra la censura o el castigo, a menos que se pruebe que puede producir un peligro claro y presente de un mal que está muy por encima de la incomodidad pública, la molestia y la intranquilidad. Las actividades políticas que realizan los precandidatos, los candidatos y los partidos políticos son potencializadoras del debate público, invitan a juzgar al gobierno actual, a juzgar lo que somos y según las concepciones de cada partido, lo que podemos ser.

El pueblo no posee por naturaleza una voluntad general, sino que más bien contiene en sí mismo una multiplicidad informe y contradictoria de opiniones e intereses individuales. Dado que en las elecciones cada individuo debe traducir esto en una simple decisión entre el sí y el no sobre personas y grupos de personas, el pueblo sólo será capaz de elección en la medida en que se realice la diversidad social, a través de un proceso de selección progresiva, a unas pocas alternativas susceptibles de decisión. Esta reducción es tarea de los partidos políticos que deben agrupar opiniones e intereses afines, condensándolas en programas políticos y seleccionando personalidades comprometidas con los objetivos del programa, de esta manera se hacen identificables con el elector. Las precampañas y las actividades previas a éstas juegan un papel importante en el sistema democrático, razón por la cual la propaganda no puede ser acallada de manera absoluta como lo hace el legislador de Baja California Sur.

Se puede decir que el pueblo de México está interesado en que los procesos electorales sean más cortos o que está cansado de ver las calles tapizadas de propaganda electoral.

Este resulta sin duda un argumento interesante en nuestra joven democracia. Al pueblo de México le costó mucho trabajo alcanzar esta democracia y, sin lugar a dudas, la equidad en el financiamiento público, la propaganda, el acceso a los medios de comunicación y, por supuesto el derecho a la libertad de expresión, amén de esfuerzo reiterado y constante de muchos mexicanos, jugaron un papel importantísimo en su consecución, lo que desde luego no es ni será una obra terminada, pues la democracia se construye todos los días a partir del debate público.

Hoy sin embargo hay acciones legislativas que pugnan por el acortamiento de las campañas, por la prohibición de la propaganda previa al proceso electoral, en los artículos impugnados, el Estado de Baja California Sur la prohíbe noventa días antes del inicio del proceso electoral que comienza en las precampañas.

En el Estado de Coahuila, según narra el periódico La Jornada de fecha dos de septiembre de dos mil dos se realizó una regulación en donde se instituyeron “las campañas y cierres más austeros en la historia del país”, las reformas a la ley electoral local, disminuyeron los días de campaña, en algunos municipios fueron de diez días, en otros de veinte, en los cuatro más importantes de treinta y cinco días; asimismo, narra el periódico, “la legislación electoral aprobada en el Congreso por unanimidad resultó tan restrictiva que ningún ciudadano puede expresar públicamente que aspira a un cargo de elección popular en tanto no se inicien formalmente las precampañas de los partidos, porque la ley en la materia también las regula...”; sigue narrando el periódico “En Municipios como Arteaga y General Cepeda, los aspirantes a la alcaldía no pudieron recorrer las más de 40 comunidades rurales en los 10 días autorizados para pedir el voto. Así que en ellos se hicieron actos disfrazados de reuniones partidistas internas”.

El Estado de Coahuila tiene uno de los índices más altos de abstencionismo del país, de una lista nominal de electores de 1,544,905 ciudadanos, votaron en las elecciones antes narradas 687,990, esto significa un porcentaje de abstencionismo cercano al 66%.

La democracia no se puede construir a partir de la vulneración de las instituciones que le son esenciales, como es el derecho de libertad de expresión, sin lugar a dudas hay que disminuir el costo económico de la democracia, pero ello no pasa por su abaratamiento.

Es muy fácil desviar el debate público y el juzgamiento sobre la eficacia de los partidos que acceden el poder a través de cuestionar la propaganda, se pasa por alto que la autoridad debe ser controlada por la opinión pública, no la opinión pública por la autoridad.

El pueblo de México más que calles limpias y ausentes de propaganda lo que necesita es gobernantes democráticos y responsables ante la sociedad y de un sistema eficaz de partidos políticos que sirva como contrapeso y control al ejercicio del poder.

Puesto en una balanza, es mejor ver las calles tapizadas de panfletos, pues ello se soluciona con una escoba que ver a la ciudadanía votando sin elementos para decidir el sentido de su voto y ausente por completo de los procesos de selección de los candidatos, hay que ver que en este caso el costo es mucho más alto e incide sobre la calidad de democracia que tenemos.

Una democracia tiene que correr riesgos, el temor a la “contaminación” de la propaganda no es suficiente para suprimir el derecho a una expresión libre. Sin lugar a dudas, cualquier alejamiento de una reglamentación absoluta y prohibitiva puede causar problemas, es evidente que la propaganda previa a la precampaña puede causar molestias o provocar irritación, sin embargo, la historia demuestra que se debe correr el riesgo y que la apertura en la libertad de discusión constituye la base de una verdadera democracia, que tiene por regla la convivencia en una sociedad permisiva y a menudo en disputas.

Por lo anterior nos manifestamos a favor del control de los orígenes y montos del financiamiento de la propaganda previa a las precampañas, pero en contra de la prohibición absoluta de emisión de propaganda de precampaña que regulan los preceptos impugnados, pues ello vulnera el derecho fundamental de libre expresión.- Los Ministros: **Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo.**- Rúbricas.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la inconstitucionalidad 26/2003, promovida por el Partido del Trabajo en contra del Congreso, del Gobernador Constitucional y del Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Baja California Sur, se certifica para efectos de su

publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Tercero resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de diez de febrero en curso.- México, Distrito Federal, a veinticinco de febrero de dos mil cuatro.- Conste.- Rúbrica.