

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006 Y SU
ACUMULADA 46/2006.**

**PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN
NACIONAL Y CONVERGENCIA.**

Vo. Bo.

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL
MANUEL MEJÍA GARZA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete
de diciembre de dos mil seis.**

V I S T O S para resolver los autos de la presente acción de
inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006;

Cotejada.

Y

RESULTANDO QUE:

**PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades
emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por escritos
presentados el tres y seis de noviembre de dos mil seis en la Oficina
de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de
Justicia de la Nación, Manuel de Jesús Espino Barrientos, quien se
ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en
representación del Partido Acción Nacional, y Luis Maldonado
Venegas, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo
Nacional del Partido Convergencia, promovieron acción de
inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez de las normas

generales que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:

- a) Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.
- c) Oficial Mayor del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Normas generales cuya invalidez se cuestiona y el medio oficial en que se publicó:

El Decreto “327” por el que se reformaron y adicionaron los siguientes preceptos:

a) De la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, los artículos 19, 37, 45, 47, 53, 54, 55, 70, 71, 81, 82, 115, 116, 119, 129, 243 y 244, así como el transitorio único de la misma Ley.

b) De la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, los artículos 13, párrafo segundo; 23, fracción XLII; 65, fracción VI; y, 72-A.

c) De la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas, los artículos 12 y 32, fracción I.

d) De la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, el artículo 76.

Este Decreto "327" se publicó en el Periódico Oficial del Estado, de siete de octubre de dos mil seis.

SEGUNDO. Artículos constitucionales que se señalan como violados. Los partidos políticos promoventes señalaron como violados los artículos 1º, 6º, 7º, 9º, 14, 16, 35, 40, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Trámite de la acumulación. Mediante proveído de seis de noviembre de dos mil seis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y por razón de turno, designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Mediante proveído de siete de noviembre de dos mil seis, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó la acumulación de la acción de inconstitucionalidad 46/2006 promovida por el Partido Político Convergencia, a la presente acción de inconstitucionalidad dado que existe identidad en el decreto impugnado, y remitir por ende, el expediente correspondiente a la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Por auto de siete de noviembre de dos mil seis, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió el Decreto impugnado y al Ejecutivo que lo promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión en relación a la presente acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se acordó que no ha lugar a proveer de conformidad con las peticiones de los promoventes en el sentido de solicitar informe tanto al Secretario de Gobierno de Zacatecas, como al Oficial Mayor de la misma entidad, toda vez que conforme al artículo 61, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, únicamente deberán rendir el informe correspondiente las autoridades que emitieron y promulgaron la disposición impugnada.

CUARTO. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hicieron valer los partidos políticos promoventes, son en síntesis, los siguientes:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

1.- PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.- El segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, vulnera la Constitución Federal en tanto que otorga facultades al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, para que ex officio y ex ante, determine si los mensajes publicitarios de los partidos políticos se ajustan o no a la normatividad electoral.

Incluso, el primer párrafo del artículo referido, ordena que el Instituto Electoral zacatecano, a través de su Consejo General, será el conducto a través del cual los partidos políticos y coaliciones contraten la propaganda electoral, es decir, ningún instituto político podrá contratar por sí mismo propaganda en radio, televisión o prensa, sino

que dicha contratación le corresponde hacerla únicamente a la autoridad comicial administrativa.

Lo anterior trae como consecuencia, que el instituto encargado de organizar las elecciones locales en dicha entidad federativa, tenga en todo momento previo a la contratación de la propaganda en radio, televisión o prensa, la posibilidad de analizar el contenido de la misma e incluso censurarla a priori, quitando así la opción de que la propaganda sea transmitida o difundida en los medios masivos de comunicación. Es decir, este precepto limita la libertad de expresión de los partidos políticos o coaliciones ya que de oficio y ex ante, el Instituto Electoral Local, revisará los mensajes publicitarios, supuestamente con la finalidad de generar condiciones de equidad en la contienda electoral y evitar mensajes que denigren, ofendan, calumnien o injurien a alguna de las partes en la contienda, a instituciones o a terceros.

Agrega que esto es totalmente inconstitucional porque:

a) Para poder calificar como denigrante y ofensivo algún mensaje de propaganda, es absolutamente necesario que exista una queja administrativa o denuncia por parte de quien se sienta agraviado por dichos mensajes, llevándose a cabo un procedimiento de investigación en el orden administrativo y posteriormente al proceso jurisdiccional.

b) No se otorga posibilidad de defensa alguna ya que el Instituto Estatal Electoral analizará los mensajes publicitarios sin oír ni vencer en un procedimiento administrativo a los partidos políticos o coaliciones.

En razón de lo anterior, señala que los dispositivos constitucionales que considera violados son los siguientes:

A) Artículo 6º.- *Precisa que este artículo establece la garantía constitucional de todos los ciudadanos para expresarse libremente, en cualquier momento, en cualquier lugar y bajo cualquier circunstancia, sin ningún tipo de restricción salvo las expresamente ordenadas por la propia Constitución Federal.*

Aduce que este precepto no tiene casos de excepción tratándose de los sujetos activos detentadores del derecho, es decir, el derecho de libertad de expresión no sólo es aplicable a todo individuo o persona física, sino que también corresponde a toda la sociedad civil, a todas las personas morales o instituciones de carácter público o privado, formadas legalmente al amparo de la normatividad mexicana.

Precisa que de una interpretación sistemática de los artículos 6º y 9º de la Constitución Federal se desprenden los siguiente elementos: 1) todos los ciudadanos mexicanos tienen derecho a expresar libremente sus ideas, siempre y cuando no ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público; 2) todos los ciudadanos mexicanos tienen derecho a asociarse de manera libre, para tomar parte en los asuntos políticos del país, ya sea a través de asociaciones civiles, agrupaciones políticas, partidos políticos o cualquier otra modalidad lícita; 3) todos los ciudadanos mexicanos agrupados (en forma de partidos políticos, por ejemplo), tienen derecho a expresarse libremente sin ningún límite adicional a los que impone la propia Constitución Federal.

Suponer lo contrario, traería como consecuencia, realizar distinciones subjetivas entre ciudadanos, instituciones públicas, privadas, entidades de interés público, entidades federativas, etcétera, circunstancia que no se encuentra expresamente prevista por nuestra Constitución Federal.

Señala que todo partido político por el simple hecho de ser integrado por ciudadanos mexicanos en los términos del artículo 9º de la Constitución Federal, tiene derecho a la libre manifestación de ideas, de conformidad con lo que ordenan tanto el artículo 6º, como el artículo 41 de la Constitución Federal. En ese sentido, es claro que las limitaciones a la libertad de expresión en modo alguno se pueden o deben entender en razón del sujeto activo, titular de ese inalienable derecho.

Señala que las restricciones al derecho de libertad de expresión que expresamente dispone el artículo 6º de la Constitución Federal son: a) cuando se configure un ataque a la moral; b) cuando se configure un ataque a derechos de terceros; c) cuando se provoque algún delito o; d) cuando se perturbe el orden público. Por lo tanto, toda restricción a la libertad de expresión tanto de ciudadanos, como de instituciones, debe circunscribirse a lo dispuesto por el artículo 6º de nuestro Máximo Ordenamiento, sin que pueda pretender ir más allá de lo que dicho dispositivo ordena.

En el caso que nos ocupa, la legislatura del Estado de Zacatecas pretende darle al Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad, facultades que van más allá de lo que dispone nuestro Máximo Ordenamiento legal, pues pretende que dicha autoridad califique el contenido de los mensajes publicitarios de los partidos

políticos, lo cual, rompe con el esquema de libertades garantizado por nuestro régimen constitucional.

Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN".

Agrega que la calificación del contenido de los mensajes publicitarios se agrava si se toma en cuenta que los partidos políticos utilizan dichos elementos fundamentalmente en campañas electorales. En ese sentido, es del conocimiento público que las campañas electorales son por naturaleza cortas y se encuentran dotadas de un dinamismo vertiginoso. Bajo esta tesitura, si se toma en cuenta que un Instituto Electoral Estatal tiene todas las facultades para calificar el contenido de la propaganda electoral que se difunda por radio, televisión y prensa escrita, el agravio es mucho mayor al que ocurriría en cualquier otro caso. Lo anterior es así en tanto que no es lo mismo suspender una campaña publicitaria de una empresa mercantil o una asociación civil, que la de un instituto político que se encuentra en plena campaña comicial conteniendo en cada instante por obtener el voto ciudadano. En cualquier caso es dañina, pero en el caso de una campaña electoral el daño es incalculable.

Finalmente, aduce que el artículo impugnado de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas al prever la posibilidad de que sea la autoridad administrativa, la que de oficio verifique si un mensaje publicitario de cualquier partido político se ajusta o no a lo dispuesto por la normatividad comicial vigente en la entidad, lo que necesariamente implica una investigación, no es otra cosa que una inquisición a la libre manifestación de las ideas de los institutos políticos contendientes.

B) Artículo 7.- *Aduce que el artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas en su párrafo segundo al otorgar al Consejo General del instituto organizador de las elecciones, la posibilidad de que analice el contenido de los mensajes políticos de los institutos contendientes en una elección local, e inclusive la posibilidad de que una vez realizada la “inquisición”, proceda a realizar una censura de la misma, es una situación que vulnera el artículo 7º de nuestra Constitución Federal.*

Señala que dicha censura se pretende revestir de legitimidad a través del término “suspensión”; sin embargo, ello constituye una previa censura a los partidos políticos, coaliciones o candidatos por lo siguiente:

Se entiende por previa censura el hecho de que exista una ley o bien una autoridad, sea esta jurisdiccional o administrativa, que realice un análisis de alguna información u opinión para determinar si ha lugar o no para permitir su divulgación.

Aduce que la previa censura puede ser ejercida por una autoridad de carácter administrativo o por una jurisdiccional, y ambas tienen implicaciones distintas. En efecto, en el caso de una censura previa llevada a cabo por una autoridad jurisdiccional, ello implica todo un proceso jurisdiccional en el que se respetan las formalidades esenciales del procedimiento, con denuncia presentada por parte agraviada, con una autoridad que da vista a la parte denunciada y que resuelve con base en fundamentos estrictamente jurisdiccionales y, con la existencia de una parte demandada que tiene derecho de ser oída y en su caso vencida en juicio. Por el contrario, la previa censura realizada por autoridad administrativa, no tiene esas características,

pues, en sendas ocasiones, puede ser arbitraria y resolverse con base en elementos subjetivos y de manera discrecional.

En el caso, no cabe duda que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, es una autoridad de carácter administrativo a la que de conformidad con el artículo impugnado, se le ha otorgado la facultad de supervisar que el contenido de los mensajes políticos de las fuerzas contendientes en un proceso comicial reúna los requisitos que señala la ley. Dicha “supervisión” es el análisis, estudio o indagación del contenido de dichos spots publicitarios a efecto de determinar si se ajustan o no a un marco normativo determinado, el cual se realizará de oficio por parte de la autoridad administrativa, quien calificará el contenido de dicha propaganda electoral. Esto configura un elemento de la previa censura, pues existe una autoridad administrativa —en este caso de corte comicial— quien realizará estas actividades ex ante y ex officio.

Señala que si se atiende a un análisis literal del artículo impugnado se desprende que, legalmente, primero se deberá proceder a la transmisión del spot propagandístico y posteriormente a su indagación y, en su caso, a la suspensión del mismo. Sin embargo, aun con esta interpretación estaremos ante una evidente censura previa ya que no obstante que se permite la transmisión de la propaganda electoral, posteriormente de oficio, la autoridad administrativa electoral la “supervisa” y en su caso determina la suspensión de la misma. Esto es una modalidad de previa censura “indirecta”.

La censura previa “directa” es muy evidente ya que prohíbe que previo a la transmisión de un mensaje, anuncio o publicidad, se realicen pesquisas tendientes a verificar si el mismo se ajusta o no a cierta normatividad. Concretamente, se puede entender como el examen que realiza una autoridad censora antes de que los mismos se entreguen a los medios masivos de comunicación social tales como prensa escrita, radio y televisión. Ahora bien, para el caso de la previa censura “indirecta” se advierte que la misma es una modalidad más en que se puede presentar la previa censura, consistente en que la autoridad administrativa o ejecutiva permite la difusión de un determinado mensaje y, posteriormente, al advertir que el mismo contraviene “según su discrecionalidad”, una legislación determinada, procede a retirar dicha propaganda, obra literaria, anuncio, filme cinematográfico o cualquier otro elemento protegido por el artículo 7º constitucional.

La previa censura “indirecta” también contiene los mismos elementos que la censura “directa”, y en el caso serían los siguientes: a) existe una autoridad que de oficio analiza el contenido de los mensajes publicitarios, sin la necesidad de que exista una denuncia por parte de una persona o institución que se sienta agraviada. Esto es, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, podrá determinar quitar del aire o de la prensa escrita determinada propaganda cuando considere que se atacó a un candidato, partido político o coalición determinada, existiendo la posibilidad de que no exista formalmente agraviado alguno. Es por ello que se considera que aun y cuando se haya permitido la transmisión del mensaje, si posteriormente, sin mediar denuncia de parte agraviada, se ordena su retiro, se esta ante la presencia de una previa censura.

b) El segundo elemento sería la inexistencia de un procedimiento administrativo en forma de juicio. Es decir, en la reforma electoral que se ataca por esta vía, la autoridad comicial administrativa únicamente esta obligada a fundar y motivar sus razones para ordenar la suspensión de propaganda de un instituto que contienda en una competencia comicial estatal.

En este orden de ideas, en nuestro sistema constitucional y legal mexicano, no existe la posibilidad de que una legislación ponga modalidad alguna a las garantías individuales que se encuentran protegidas y garantizadas por nuestra Constitución Federal.

C) Artículo 14.- *Señala que la reforma del artículo impugnado vulnera el artículo 14 de la Constitución Federal, pues no contempla un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en el que los partidos políticos o coaliciones puedan ser oídos y, en su caso, vencidos en juicio.*

Aduce que el precepto impugnado rompe con cualquier principio de derecho procesal, pues no prevé la posibilidad de que exista un partido político, coalición o candidato actor, que se sienta agraviado, injuriado, atacado, denostado o calumniado que demande la intervención de la autoridad para solucionar la controversia. También precisa que no existe una autoridad que conozca del asunto, y emplace al demandado para que conozca del juicio instaurado en su contra, escuchando al presunto infractor y analizando las pruebas de ambas partes. Y, finalmente, no existe la posibilidad de acudir a un proceso en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

Precisa que ello quiere decir, que los spots publicitarios que se encuentren al aire en radio o televisión o plasmados en prensa escrita por parte de los contendientes en una competencia electoral, podrán ser suspendidos por parte de la autoridad comicial administrativa, sin haber denuncia alguna, sin haber escuchado las razones y analizado, en su caso, el material probatorio ofrecido como descargo del presunto infractor, así como sin observarse las formalidades esenciales del procedimiento.

Aduce que de la jurisprudencia de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”, se desprende que las formalidades esenciales de cualquier procedimiento son:

a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias. Sin embargo, en el caso, la autoridad comicial administrativa de ninguna manera notifica el inicio de algún procedimiento en contra del partido político, coalición o candidato, sino que de manera oficiosa, inicia una investigación, sin que se le notifique al afectado, razón por la cual en ningún momento se tiene conocimiento si se está iniciando o no una indagación de oficio por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa. En tanto que no se notifica el inicio de un procedimiento que verse sobre el ajuste o no de los mensajes publicitarios a la normatividad electoral vigente en esa entidad, menos aun se cuenta con la posibilidad de aportar pruebas de descargo con

las cuales los partidos políticos puedan demostrar que las mismas son legales y ajustadas a los cánones correspondientes.

c) La oportunidad de alegar. En tanto que no se prevé la existencia de un juicio previo, no existe posibilidad ni legal, ni fáctica, de que los partidos políticos o coaliciones tengan la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga.

d) Dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En el caso, esta resolución no existirá, pues no hay cuestiones sometidas a debate, en todo caso habrá un acuerdo unilateral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en el cual, sin haber queja de por medio y sin haber defensa alguna, emitirá una serie de razonamientos “fundados y motivados”.

De esta forma es que el legislador secundario zacatecano, con la reforma al artículo impugnado, conculca lo ordenado por el Constituyente Permanente en tratándose de la garantía de audiencia elevada a rango constitucional en los términos del artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto que no establece un procedimiento seguido en forma de juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento previo a la privación del derecho de libre expresión.

D) Artículos 14 y 116.- *Que el artículo impugnado vulnera los artículos 14 y 116 de la Constitución Federal porque contraviene el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, el cual prevé que los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso*

permanente de los medios de comunicación social en la forma y términos que establezcan las leyes de la materia.

Aduce que lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución local, no significa de modo alguno que el legislador local pueda imponer modalidades que van más allá de lo que le ordena el propio Poder Constituyente de esa entidad federativa, pues eso contraviene al Máximo Ordenamiento local y como consecuencia a la Constitución Federal.

Señala que con la reforma impugnada, el legislador local pretende darle al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mayores atribuciones de las que constitucionalmente tiene y, en consecuencia, restringir el derecho de acceso a los medios de comunicación social que por mandato constitucional tienen los institutos políticos. Ello es así en tanto que con el artículo cuya invalidez se reclama, no se está reglamentando el artículo 43 de la Constitución local, sino que se está vulnerando el mismo en tanto que va más allá de lo que dispone.

Lo anterior, conculca lo ordenado por el artículo 116 de la Constitución Federal, pues el mismo preceptúa en su segundo párrafo la obligación de los Poderes de los Estados de organizarse de conformidad con su Constitución local.

E) Artículo 133.- *La reforma electoral impugnada, al vulnerar el derecho que tienen los gobernados agrupados en partidos políticos para manifestarse libremente y al oponerse al mandato de proscribir el establecimiento de la censura previa, ataca lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones:*

La disposición constitucional señala que los tratados internacionales celebrados de conformidad con lo ordenado por la Carta Magna, son también Ley Fundamental en nuestra Nación Mexicana, razón por la cual, en caso de que exista una legislación estatal que contravenga lo dispuesto por un tratado signado por el país vulnera una ley suprema y como consecuencia, lo preceptuado por el artículo 133 constitucional.

Al respecto, precisa lo dispuesto en dos documentos internacionales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos ó “Pacto de San José”.

Aduce que el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier procedimiento de su elección.

Por lo que se refiere a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que en su artículo 1º, se establece que todos los estados signatarios se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en el mismo, garantizando su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas entre otras, y agrega que el artículo 13, se refiere propiamente a lo relativo a la libre manifestación de las ideas y a la censura previa, desprendiéndose de dicho dispositivo que: el derecho a la libre manifestación de las ideas

encuentra dos vertientes: a) La del sujeto difusor de la ideas y, b) La del sujeto receptor de las mismas.

Es decir, bajo el esquema del Pacto de San José, la libertad de expresión implica que cualquier persona pueda y tenga la posibilidad de manifestar por escrito o por cualquier medio masivo de difusión, sus ideas y sus pensamientos, sin más límites que el respeto a los derechos y reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Pero además, según el tratado internacional, todos los ciudadanos tienen derecho a conocer las ideas de otras personas, estableciendo literalmente las palabras “buscar y recibir”, lo que quiere decir que los gobernados tienen también el derecho de saber las diferentes ideologías de diversos actores políticos, académicos, columnistas, entre otros.

Señala que en el caso la reforma ataca directamente esta disposición legal de corte internacional, en la cual se garantiza a los partidos políticos el manifestar con toda libertad sus ideas políticas, lo cual implica confrontar con severidad civilizada la postura de otros institutos políticos, así como la conducta histórica de candidatos o servidores públicos a lo largo de su actividad en la administración pública, como parlamentarios o como jueces o magistrados. Es decir, no se le pueden imponer a los partidos políticos integrados por ciudadanos, mayores límites a la libertad de manifestar lo que consideren adecuado, que los que establecen tanto nuestra Carta Magna como el tratado internacional sujeto a exégesis. Aun más, si se actualiza la disposición supranacional al caso concreto, se advierte que la misma concede a los ciudadanos mexicanos y en este caso a los oriundos de Zacatecas, el inviolable derecho de buscar y recibir

toda la información, ideario, plataforma de gobierno y críticas a contendientes elaboradas por los partidos políticos que participan en las elecciones estatales.

Señala que para el caso, amparados tanto por el derecho doméstico, como por el supranacional, los partidos políticos tienen garantizado el acceso a los medios de comunicación para manifestar con total libertad todo pensamiento político, así como todas las críticas que se estimen conducentes respecto de los contendientes. En ese sentido, tal y como lo disponen tanto el artículo 7º de la Constitución Federal, como el 13, párrafo 2 del Pacto de San José, no puede existir autoridad alguna que censure el contenido de los mensajes publicitarios antes de que estos sean transmitidos y difundidos, ni mucho menos suspendidos ex officio y ex ante, sino que tiene que haber —posterior a la transmisión de dichos spots—, una cadena impugnativa que garantice un debido proceso y por virtud de la cual se sujeten a responsabilidades ulteriores. Es decir, queda expresamente prohibida la censura previa, pero queda vigente la responsabilidad posterior a la difusión de las ideas a efecto de asegurar los derechos de terceras personas que eventualmente se puedan sentir agraviadas por un uso excesivo de la libertad de expresión.

No obstante lo anterior, el legislador zacatecano pretende censurar el contenido de los mensajes que divulgan los partidos políticos, o bien, en el menos perjudicial de los casos —a través de una modalidad a la previa censura—, “suspender” la publicidad política habiéndose transmitido éstos, pero sin que haya un quejoso y un procedimiento del cual eventualmente se pueda derivar una responsabilidad ex post.

En el mismo sentido considera que no puede pasar por alto el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto de San José, en el cual se consagra que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, los cuales pudieran ser abuso de controles oficiales o particulares tendientes a hacer más difícil o complicado de lo habitual el acceso a medios masivos de comunicación.

Bajo este orden de ideas, señala que la reforma legal comicial de la entidad establece una restricción al derecho de la libre manifestación de las ideas a que tienen derecho los partidos políticos, en tanto que prevé la posibilidad de que los mensajes publicitarios de contenido electoral no puedan ser transmitidos o bien, puedan ser suspendidos en cualquier momento.

Señala que sus argumentos se confirman con lo previsto en el artículo 14 del citado acuerdo internacional, pues el mismo no garantiza la libertad de expresión anárquica, sino por el contrario, se entiende que en aras de la libertad de expresión se pueden llegar a la realización de comentarios que pudieran llegar a incomodar a determinadas personas o grupo de personas organizadas o no, razón por la cual se consideró oportuno ofrecer a los gobernados el derecho de rectificación o respuesta.

Cita en apoyo a sus argumentaciones, a propósito de la libertad de expresión y de la previa censura, un extracto de la Opinión Consultiva OC-5/85 del trece de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.- SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.- Plantea que la reforma local es inconstitucional, particularmente en lo dispuesto por el artículo segundo del Decreto, en lo referente a la reforma de la fracción XLII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, relativa a las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Señala que con dicha reforma se obliga a los partidos políticos a contratar a través del Instituto Electoral, los tiempos y espacios en medios de comunicación, con cargo al financiamiento de cada partido político, sin que se rebase en ningún caso, el equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público para gastos de campaña de cada partido.

Aduce que ello es contrario a las disposiciones constitucionales que establecen el principio de equidad en la contienda, y más aún, es contrario también al espíritu de la reforma legislativa zacatecana de acuerdo a la exposición de motivos correspondiente.

Agrega que la doctrina se ha pronunciado abiertamente en el sentido de que la exposición de motivos no constituye parte integrante del texto de la ley y por tanto, sus consideraciones carecen de fuerza imperativa. No obstante lo anterior, también se han sentado bases para afirmar que dicha exposición de motivos, sirve para dar sustento y calificación de legalidad a las proposiciones enunciadas y que tal hecho refuerza las consideraciones jurídicas que un intérprete posterior, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe tomar en cuenta para conocer la verdadera ratio legis o el espíritu auténtico del legislador que informa la ley.

Precisa que por un lado, la exposición de motivos señala que la reforma busca que las contrataciones en medios de comunicación “se realicen en condiciones de equidad”, en tanto que el artículo 23 impugnado limita a los partidos políticos la contratación de medios de comunicación, al cincuenta por ciento del financiamiento público estatal para gastos de campaña de cada partido político.

Señala que el contenido de la fracción que se impugna, es impreciso en tanto que no especifica si el límite para contratar medios de comunicación es sólo en año electoral o en todos los ejercicios anuales, o sí por tratarse en año electoral, el monto se duplicará, lo cual hace evidente la falta de certeza jurídica.

Aduce que para comprender el artículo 23 es necesario deducir el procedimiento para otorgarle a cada partido político el financiamiento público para gastos de campaña, el cual es definido por la fracción segunda del quinto párrafo del artículo 44 de la Constitución Local, que establece que cada partido político cuenta con diferentes montos de financiamiento, es decir, la ministración que les corresponde se compone por dos factores; el primero, la repartición igualitaria del treinta por ciento del financiamiento total otorgado anualmente a los partidos políticos, y el setenta por ciento, será repartido en montos diversos dependiendo del porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Agrega que la reforma en la que la Constitución local dispone de los montos de financiamiento para cada partido político, ya ordinario, o para gastos de campaña, responde al mismo espíritu dispuesto por el artículo 41, fracción II, incisos a) y b).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006
Y SU ACUMULADA 46/2006.**

Precisa que de conformidad con la Constitución de Zacatecas, cada partido recibe un monto de financiamiento distinto para gastos de campaña, dependiendo del porcentaje obtenido en la última elección para Diputados locales. En consecuencia, conforme al artículo cuya invalidez se solicita, cada partido político estará autorizado para contratar una inequitativa cantidad de espacios en medios de comunicación, ya que limita dicha contratación a no más del cincuenta por ciento del financiamiento público para gastos de campaña.

Ejemplifica aduciendo que para las elecciones locales a celebrarse en el Estado de Zacatecas el primero de julio de dos mil siete, los montos de financiamiento serán los siguientes, con fundamento en el acuerdo aprobado por el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas el pasado treinta de octubre de dos mil seis.

<i>Partido político</i>	<i>Financiamiento 30%</i>	<i>Financiamiento 70%</i>	<i>TOTAL</i>
<i>PAN</i>	<i>\$2,436,071.47</i>	<i>\$6,190,057.59</i>	<i>\$8,626,129.06</i>
<i>PRI</i>	<i>\$2,436,071.47</i>	<i>\$6,865,336.60</i>	<i>\$9,301,408.07</i>
<i>PRD</i>	<i>\$2,436,071.47</i>	<i>\$14,876,601.22</i>	<i>\$17,312,672.69</i>
<i>PT</i>	<i>\$2,436,071.47</i>	<i>\$3,751,550.06</i>	<i>\$6,187,621.53</i>
<i>VERDE</i>	<i>\$2,436,071.47</i>	<i>\$852,625.01</i>	<i>\$3,288,696.48</i>
<i>CONVERGENCIA</i>	<i>\$2,436,071.47</i>	<i>\$1,568,830.02</i>	<i>\$4,004,901.49</i>
<i>NUEVA ALIANZA</i>	<i>\$974,428.59</i>		<i>\$974,428.59</i>
<i>ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESENA.</i>	<i>\$974,428.59</i>		<i>\$974,428.59</i>

Que vulnera el principio de la equidad que debe regir en las contiendas electorales, el hecho de que a los partidos políticos, no obstante que cuentan con el derecho de recibir diversos montos de financiamiento por las vías que la ley les permite y máxime en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006
Y SU ACUMULADA 46/2006.**

tratándose de los partidos políticos con registro nacional se les límite la capacidad de exponer su plataforma política, sus principios y en general la manifestación de sus ideas, mediante un candado a la contratación de medios masivos de comunicación, ya que siguiendo los montos desarrollados en el cuadro anterior, dicho instituto sólo podrá contratarlos en un monto que genera ventajas de unos y desventajas a otros.

Ello queda más claro con la siguiente relación:

<i>Partido político</i>	<i>Tope de gasto en medios de comunicación 2007</i>
<i>PAN</i>	<i>\$4,313,064.53</i>
<i>PRI</i>	<i>\$4,650,704.035</i>
<i>PRD</i>	<i>\$8,656,336.345</i>
<i>PT</i>	<i>\$3,093,810.765</i>
<i>VERDE</i>	<i>\$1,644,348.24</i>
<i>CONVERGENCIA</i>	<i>\$2,002,450.745</i>
<i>NUEVA ALIANZA</i>	<i>\$487,214.295</i>
<i>ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESINA.</i>	<i>\$487,214.295</i>

Ejemplifica y sólo hace referencia al Partido de la Revolución Democrática, en tanto que en este momento es el instituto político que recibe la mayor cantidad por concepto de financiamiento público en el Estado de Zacatecas. Así, la prohibición de contratar medios de comunicación por un monto mayor al cincuenta por ciento del financiamiento público para gastos de campaña, conlleva a afirmar que para el ejercicio del dos mil siete, esa fuerza política tendrá acceso a la contratación a dichos espacios en un monto a todas luces superior que cualquier otro partido político, tal y como lo demuestra el siguiente cuadro esquemático:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006
Y SU ACUMULADA 46/2006.**

<i>Partido político</i>	<i>Excedente del gasto máximo en medio del PRD vs. Gasto máximo en medios de otros partidos políticos (en porcentaje)</i>
PAN	50.17%
PRI	46.27%
PT	64.26%
VERDE	81.00%
CONVERGENCIA	76.87%
NUEVA ALIANZA	94.37%
ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESINA.	94.37%

Aduce que conforme a lo anterior, el precepto impugnado es inconstitucional por violar lo dispuesto en los artículos 1º, 6º, 41, 116 y 133 de la Constitución Federal, tal y como a continuación se detalla:

A) *Que la disposición señalada como impugnada, es inconstitucional toda vez que conculca la garantía individual sostenida por el artículo 6º de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1º y 133 de dicho ordenamiento general, porque restringe la libertad de expresión por las siguientes razones:*

1. Rebasado el tope impuesto, los partidos políticos deberán manifestar sus ideas por otros medios ajenos a los medios de comunicación masiva, es decir, a través de dípticos, gallardetes, conferencias, mítines, o cualquier otro similar que no sea prensa escrita, radio, televisión, ni Internet, lo que limita la posibilidad de que los partidos políticos puedan hacer llegar su oferta política al universo de ciudadanos, con mayor repercusión durante el tiempo de campañas electorales.

2. *En ningún ordenamiento comicial zacatecano, se define lo que debe entenderse por “medios de comunicación”, por lo que la reforma adolece de certeza y seguridad jurídica para los partidos políticos, razón por la cual la restricción quedará a discreción del órgano administrativo electoral.*

3. *Los partidos políticos cuentan con un tope de gastos de campaña mayor al financiamiento público para gastos de campaña, por lo que se está limitando el uso de recursos legales para la difusión de ideas políticas, restringiendo en consecuencia, los canales para su difusión.*

Agrega que la inclusión del derecho a la información dentro del artículo 6º de la Carta Magna, fue producto de la llamada Reforma Política de mil novecientos setenta y siete, la cual fue parte de un paquete de modificaciones constitucionales a los artículos 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, que tendía a establecer la representación proporcional y el reconocimiento del interés público de los partidos políticos, y en consecuencia, abrir el canal de la libre información para que tanto éstos como los ciudadanos pudieran utilizarla para los fines propios de la citada reforma política.

Cita en apoyo a lo anterior, un extracto de la exposición de motivos de la citada reforma, así como la tesis de rubro: “INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Añade que el supuesto fáctico se encuadra en la hipótesis constitucional, ya que limita a los partidos políticos que acudan de manera libre a los medios de comunicación, para expresar sus ideas,

toda vez que restringe dicho derecho a un monto determinado de gasto, siendo finalmente el medio mas importante para establecer una comunicación masiva con el electorado. Paralelamente, la exposición de motivos de la reforma política de mil novecientos setenta y siete, sostiene que los partidos políticos tienen derecho a la libre manifestación de las ideas políticas no sólo en tiempo electoral, lo cual, a contrario sensu, no podrá restringirse dicha libertad mucho menos en época electoral, como lo busca la reforma, ya que de la propia redacción de la fracción XLII del artículo 23, se desprende que los partidos tendrán el derecho a gastar en medios de comunicación, el mismo tope tanto en año electoral como en año no electoral, lo cual restringe el derecho de exponer libremente las ideas y ofertas políticas, tal y como lo establecen los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

B) *Que la norma impugnada es atentatoria del artículo 41 de la Constitución Federal ya que, entre otras consideraciones, dicho dispositivo refrenda la libertad en las elecciones, lo cual no solo garantiza la libre emisión del sufragio sino la libre emisión de las ideas políticas por parte de los partidos políticos y su candidatos. El ciudadano al momento de elegir entre las diferentes opciones políticas que se le ofrecen, debe razonar el sentido de su sufragio en torno a una unión indisoluble entre el candidato y el partido político que lo postula. Los institutos contendientes son entidades de interés público que tienen por objeto constitucional, fomentar la participación de la vida democrática, fin para el cual no caben restricciones más que aquellas impuestas por las propias normas constitucional estatales que no contravengan con la Federal.*

En razón de lo anterior, si una disposición estadual, como es el caso, establece restricciones para que los partidos políticos fomenten la participación en la vida democrática, contraviene a la Constitución Federal, sin importar que los procesos que regule sean de orden estatal. Ciertamente que no limita el objeto de los partidos de manera directa, aunque si indirectamente por imponer a estos modalidades y limitaciones en la utilización de recursos privados y nacionales que legalmente tienen derecho a obtener, para comunicarse por la vía masiva con la ciudadanía.

Por otro lado, la fracción II del artículo citado, dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a usar en forma permanente de los medios de comunicación social. No obstante la definición de tal prerrogativa, la norma que cuya invalidez se pretende, limita a los partidos la contratación de medios de comunicación inclusive en período no electoral, y suponiendo sin conceder que sólo se haya querido referir a procesos electorales, aún así contraviene el texto de la Carta Magna porque obstaculiza el uso de una fuente indispensable para la interacción democrática con el pueblo zacatecano y en consecuencia, limita la consecución de los fines de los partidos políticos.

C) *Aduce que se vulnera el inciso a) fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal en tanto que al momento en que se impone la modalidad a la libertad de expresión, consecuentemente se merma el derecho del gobernado a seguir escuchando la oferta política en todo momento, restringiéndole al mismo a atenderla a través de medios menos efectivos como lo son los mítines o dípticos. Esto implica que el gobernado no se encuentre debidamente enterado de lo que piensan diversos actores o partidos políticos, y con ello se genera*

una sociedad no informada, y por consiguiente, el voto ciudadano de ninguna manera se podrá entender libre, razón por la cual se advierte una flagrante conculcación a lo dispuesto por el inciso a) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

D) *Que se violan los incisos b) y g) de la fracción IV del artículo 116 en virtud de que el precepto impugnado atenta contra los principios de certeza, igualdad, imparcialidad y equidad en el acceso a los medios de comunicación social, ya que no otorga seguridad y confianza sobre lo que es y será previsiblemente en el futuro jurídico.*

La certeza electoral implica el establecimiento de un clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundado en pautas razonables de previsibilidad, todo lo cual es armónico con un Estado de Derecho en donde lo justo sea lo legal, y lo legal sea justo por conocido, tanto para el elector como para el elegible y para quien puede proponer al elegible.

Precisa que de nada servirá tener normas que permitan determinar el gasto que los partidos políticos puedan erogar en medios de comunicación, si ese límite es distinto entre los diferentes actores políticos, generando inequidad en la contienda y en consecuencia, contraviniendo el principio de certeza toda vez que es injusto el permitir a uno más gasto en medios masivos de comunicación, que a otros. Por ello, el artículo 23 no sólo atenta gravemente contra el principio de certeza, sino también contra los principios de igualdad, imparcialidad y objetividad.

Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el expediente 20/2002 y sus acumuladas 21/2002 y

22/2002, sobre la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 220 del Código Electoral del Estado de Colima que establecía que cada partido político solo podrá erogar gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, hasta el 35% del total del financiamiento público que le corresponda en el año de la elección.

Agrega que la reforma electoral, además de violar el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, transgrede el inciso g) que impone a las constituciones y leyes de los estados, la obligación de establecer condiciones para el acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Aduce que el artículo 116 constitucional, utiliza en dos párrafos la palabra “equidad”; por un lado en la fracción g), y también en la fracción f), esto para que ambos textos aplicados a los procesos electorales, propicien condiciones de equidad, deben ser desarrollados de manera distinta por la legislación secundaria.

El inciso f) promueve que los partidos políticos tengan acceso a financiamiento público en condiciones de equidad, precepto que cuenta con el respaldo del inciso a) de la fracción segunda del artículo 41 constitucional que dicta el método para distribuir el presupuesto destinado a los partidos políticos nacionales en base a una porción igualitaria y otra en base a una distribución proporcional derivada del resultado electoral inmediato para la elección de diputados. Dicha disposición genera condiciones de equidad ya que los partidos políticos tendrán acceso al financiamiento dependiendo el grado de representatividad social, aunado a que desde la Constitución no se imponen a los estados parámetros ni reglas para que asignen tal financiamiento.

Precisa que la gran diferencia entre los incisos f) y g), es que el primero regula el ingreso y el otro el gasto. Manifiesta que regular el ingreso con base en la representación popular es equitativo mientras que limitar el gasto de los partidos políticos con base en la representación popular, es un candado que atenta en contra del principio de igualdad.

Señala que en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 20/2002 antes citada, y en la acción de inconstitucionalidad 2/2004 y su acumulada 3/2004.

Aduce que existe otro precedente aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez del artículo 61 del Código Electoral del Estado de Colima que regula el acceso de los partidos políticos en diversos medios de comunicación, y el cual impone la obligación de contratar los espacios a través del Instituto Electoral, y no limita dicha contratación a monto determinado o determinable. En dicha sentencia se concluyó que tal disposición no contraviene el texto Constitucional Federal, y se emitió la tesis de jurisprudencia, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN II, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA QUE REGULA EL ACCESO DE DICHOS INSTITUTOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN PRIVADAS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", la cual interpretada a contrario sensu, prohíbe la existencia de algún precepto normativo estadual que limite la contratación de tiempos en medios de comunicación.

Por todo lo anterior, concluye que la norma impugnada contraviene el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que es contraria a los artículos 43 y 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, y por ello solicita la declaración de invalidez de la fracción XLII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

E) Finalmente señala que el artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas conculca el artículo 133 de la Constitución Federal por las mismas razones expuestas en el primer concepto de invalidez en su inciso E), razón por la cual solicita que en obvio de repeticiones se tengan por reproducidas.

PARTIDO POLÍTICO “CONVERGENCIA”.

El partido político Convergencia, señala que los artículos 19 numeral 1; 37 numeral 4; 45 numeral 1, fracción VII; 47 numeral 1, fracción XVI; 70 numerales 1, 2 y 3; 71 numeral 1; 81 numeral 1; 82 numeral 1; 115 numeral 1; 116 numeral 1; 119 numeral 1; 129 numeral 1; 115 numeral 1; 116 numeral 1; 119 numeral 1; 129 numeral 1; así como el artículo transitorio único de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas reformados por Decreto número “327” publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas de siete de octubre de dos mil seis, contravienen en su conjunto los artículos 9º, 35, 40, 41, 116 y 133 de la Constitución Federal, por las razones siguientes:

1.- Aduce que el legislador ordinario rompe con el marco jurídico-electoral previsto en los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, en razón de que el régimen jurídico relativo a los actos y

hechos jurídicos relacionados con la creación, operación y extinción de los partidos nacionales se encuentra previsto directamente en la misma, y en su ley reglamentaria denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en otros ordenamientos de carácter federal y no en las legislaciones estatal o del Distrito Federal; así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante número S3EL032/2001.

Agrega que en el artículo 41 de la Constitución Federal se fijan las bases relativas a la creación y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, y se determinan sus fines y prerrogativas y se otorga a la ley secundaria la regulación de las formas específicas para la intervención de los partidos políticos nacionales, en los procesos electorales locales.

Conforme a lo anterior, las bases constitucionales previstas en la ley secundaria, con relación a los partidos políticos, se refieren fundamentalmente a: a) constitución; b) registro; c) prerrogativas y d) obligaciones. Dichos conceptos, son recogidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta las bases del sistema electoral federal; en conclusión la Constitución Federal establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que es en ella donde se prevé su existencia y en la ley secundaria se desarrollan las normas constitucionales estableciéndose un sistema integral regulatorio de los partidos políticos nacionales.

Conforme a lo anterior, no es dable que un Congreso local, emita normas como en el caso de la reforma que se impugna, que pretendan

regular la vida interna de los partidos políticos nacionales, cuando ya existe un marco constitucional federal. En esta tesitura, la reforma a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, emite normas regulatorias de la vida interna de los Institutos Políticos Nacionales, en virtud de que establece que las dirigencias estatales sean el único conducto para:

a) Presentación y registro de candidatos a todos los cargos de elección popular (artículo 19 numeral 1, 115 numeral 1 y 116 numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

b) Acreditación de los representantes ante los órganos electorales (artículo 37 numeral 4 y 45).

c) Acreditación de las dirigencias municipales y estatales y cambios del domicilio social (artículo 47 fracción XVI).

d) Solicitud de acceso a los medios de comunicación social (artículo 53 numeral 2).

e) Registro del órgano interno de finanzas (artículo 70 numerales 1, 2 y 3).

f) Presentación de los informes de gasto sobre el origen y monto de los ingresos por cualquier modalidad de financiamiento (artículo 71 numeral 1).

g) Solicitud y registro de coaliciones electorales (artículo 81 numeral 1 y 82).

h) Sustitución de candidaturas (artículo 129 numeral 1).

Como puede observarse con la reforma impugnada, se pretende regular la actividad de los partidos políticos nacionales, lo cual está dentro del ámbito de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, con lo que se demuestra la inconstitucionalidad de la reforma electoral, extralimitándose en sus atribuciones el citado Congreso local.

Concluye que es el legislador a través de la norma secundaria, quien determina las modalidades en el ejercicio de ese derecho, sin embargo, esta facultad de los legisladores locales no puede ejercerse de manera caprichosa o arbitraria, ya que de ninguna manera sus atribuciones implican que estén autorizados para prever formas, modalidades, condiciones o requisitos improcedentes, ilógicos o no razonables, que impidan o hagan nugatorio tanto fáctica o jurídicamente el ejercicio de dicho derecho tanto por que su cumplimiento sea imposible, inútil o implique la violación a alguna disposición jurídica, como es el caso de la presente reforma.

2.- Que el artículo 41 de la Constitución Federal señala el carácter constitutivo de los partidos políticos nacionales, los cuales son entidades de interés público, dotadas de personalidad jurídica, dicho derecho se traduce entre otras cosas, en atribuciones de emitir normas infralegislativas, como es el caso de sus documentos básicos (programa de acción, estatutos y declaración de principios); dichas normas jurídicas son generales, abstractas e impersonales cuya validez depende de la Constitución Federal, habida cuenta del principio de supremacía constitucional, así como lo dispuesto en el numeral 41, párrafo segundo, fracción I de la propia Constitución. Ello implica que los Estatutos de los partidos políticos nacionales, se integran a las normas electorales vigentes, Estatutos que en su

oportunidad fueron aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, analizando su constitucionalidad.

De esta forma se da una contradicción entre la reforma electoral y los Estatutos de Convergencia, en la que se hace nugatorio el derecho, previsto en los artículos 9 y 41 de la Constitución Federal, de asociación libre, así como el derecho de autoorganización, pues en la especie la reforma impugnada, pretende organizar a los partidos políticos nacionales, en función de que sean solo las dirigencias estatales, quienes realicen tareas fundamentales para el proceso electoral local. Otorgando a los Comités Directivos Estatales facultades que en el caso corresponden conforme a sus Estatutos a los órganos internos nacionales.

Agrega que de los numerales 16, 17 y 19 de los Estatutos de Convergencia se aprecia que el Comité Ejecutivo Nacional, el Presidente del Partido, la Comisión Política Nacional, son órganos del Partido Convergencia, los cuales cuentan con atribuciones de organización interna, relativas a la presentación entre otras de candidaturas, registros de dirigencias, inscripción de representantes ante los órganos Electorales, inscripción de los representantes ante los órganos electorales locales, quienes deberán de recibir las prerrogativas estatales, así como otras atribuciones relativas a la autorización para la celebración de procesos internos de selección de candidaturas, firmas de convenios de coalición, en las que de aprobarse la reforma electoral impugnada se haría nugatorio el derecho del Partido Convergencia para aplicar su régimen de organización y asociación interna, pues las reformas impugnadas otorgan a las Dirigencias Estatales de los Partidos Políticos las atribuciones antes mencionadas, entrometiéndose el legislador

ordinario, en la vida interna de los partidos políticos nacionales, extralimitándose a sus facultades legislativas y olvidándose que no debe por ningún motivo emitir normas que le competen exclusivamente al Congreso de la Unión como lo es lo relativo a los partidos políticos nacionales. En ese sentido, las normas infralegislativas como son los Estatutos, son constitucionales y se convierten por tanto en parte del derecho vigente.

3.- Que con la reforma impugnada, se vulneran los artículos 9, 35, fracción III y 45, párrafo segundo, fracción I de la Constitución Federal, así como el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos y la Convención Americana de los Derechos Humanos, que tutelan una amplia libertad o capacidad organizativa a favor de dichos institutos políticos, ya que con la reforma local se limita su libertad de organización, pues se deja un sin número de atribuciones a los Comités Directivos Estatales, pasando por alto los Estatutos de los partidos políticos, coartando así su derecho de asociación.

QUINTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

A) Que son ciertos los hechos señalados por las partes promoventes en cuanto a la expedición, publicación y promulgación del decreto “327” de siete de octubre del año en curso.

B) Aduce que el proceso legislativo que tuvo como fin la expedición del Decretó impugnado ha sido emitido en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 73, en relación con el 124 de

la Constitución Federal, así como el artículo 65, fracción I de la Constitución local, ya que de éstos se deduce que el poder legislativo local tiene la facultad para emitir disposiciones relativas a la organización, preparación y realización de los procesos electorales estatales.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA".

C) Señala que no le asiste la razón al accionante en el sentido de que el Decreto impugnado vulnera el artículo 6º de la Constitución Federal, por lo siguiente:

1.- La libertad de expresión debe entenderse como la facultad o la potestad de los individuos para manifestar o expresar sus ideas, pensamientos u opiniones. Esta libertad puede expresarse por diversos medios y por ello se consideran como subespecies de la libertad de expresión otras garantías individuales como la libertad de pensamiento u opinión, la libertad de prensa o imprenta, la libertad de conciencia o culto y la libertad de cátedra o investigación.

Agrega que este precepto no es absoluto, pues tiene límites y en el caso el legislador zacatecano ha querido puntualizar que el límite a la libertad de expresión en el contenido de la propaganda electoral debe ser la abstención de ofender, difamar, calumniar o denigrar a candidatos, partidos políticos o instituciones, privilegiando con ello el orden público y evitando el ataque a la moral o a los derechos de terceros.

La legislación del Estado, establece, en concordancia con la legislación federal, la naturaleza y objeto de los partidos políticos, en la que destaca su carácter de entidades de orden público, es decir, no se trata de órganos del poder público ni de entidades privadas; se trata de instituciones que sirven de vehículo para que los ciudadanos puedan acceder a los cargos de representación popular y que se encargan de promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo tanto, los partidos políticos tienen el derecho de participar, pero de conformidad con lo que disponen las leyes. Es decir, no se trata de una participación arbitraria sino regulada.

El artículo 43 de la Constitución Local establece que los partidos políticos tienen derecho tanto a participar en las elecciones constitucionales, como “al uso permanente de los medios de comunicación social, en la forma y términos que establezcan las leyes de la materia”. Y, las leyes de la materia, tiene como función, regular esa participación circunscribiéndola en un marco que respete los principios rectores de la vida democrática de la nación.

Aduce que la Ley Electoral para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto “306” de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado, publicada en el Periódico Oficial local, de cuatro de octubre de dos mil tres, ya establecía como obligación de los partidos políticos abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas. Sin embargo, en su momento, el partido político nacional promovente nada dijo en

contra de dicho dispositivo, y no lo hizo puesto que cierto es que la función social de los partidos políticos deben estar limitada por la ley.

Por tanto, acorde con el artículo 23, numeral 1, fracción VII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, ha tenido la facultad de vigilar que los partidos políticos ajusten sus actividades a las disposiciones legales que regulan los comicios en el Estado. En ese sentido, la reforma que se aduce de inconstitucional no surge de manera aislada, ya que se trata de una aspiración contenida en los principios que rigen las contiendas políticas en el Estado.

Agrega que la reforma al artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, tiene como propósito establecer los límites a los que, con fundamento en el interés general, deben ceñirse los candidatos y partidos en una contienda política. Y de conformidad con la jurisprudencia de rubro: “GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, se trata únicamente de establecer reglas a las que debe ceñirse el contenido de la propaganda que se contrata, a través del Instituto Estatal Electoral, por partidos políticos y candidatos, con el fin de evitar el uso de las campañas negras que finalmente son financiadas con los recursos que aporta el ciudadano, a través de sus contribuciones, a la vida de los partidos políticos.

Señala que el legislador zacatecano no ha deseado limitar el debate, ni poner cortapisas o barreras a la confrontación política, en

forma alguna. El debate debe ser abierto, libre, directo, en él, candidatos y partidos deben presentar una plataforma política con dinamismo, utilizando todos los argumentos que estimen convenientes para ganar el voto o para ahuyentar la preferencia hacia sus contrarios. Esta dinámica es parte de la vida política del Estado, cada partido político establece su estrategia para alcanzar el triunfo; limitar la contienda no ha sido la intención legislativa.

El objetivo de la reforma es distinto, se trata de dotar al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas de las herramientas necesarias para que se cumplan las obligaciones de los partidos políticos, que en la difusión de los mensajes que se contraten con su mediación y con los recursos aportados por los ciudadanos, no se realicen campañas de descrédito y que generen temor, incertidumbre y desconfianza en el electorado. Se trata de garantizar que un órgano ciudadano, constitucionalmente autónomo, de integración plural como es el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, establezca las reglas claras para evitar que con los recursos públicos se calumnie, injurie o denigre a candidatos, partidos e instituciones.

Esto debe ser así, ya que el Estado es quien debe promover la participación libre, equitativa, directa, informada, en los procesos comiciales.

Por todo ello, la reforma al artículo 55 de la Ley Electoral del Estado contenida en el Decreto 327, está destinada a cumplir una tarea fundamental en el contexto electoral: dotar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de las herramientas para ser un verdadero árbitro electoral.

De otra forma, se estará en presencia de un sistema electoral imperfecto, que no establece las condiciones necesarias para hacer que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones.

D) Que el artículo 55 de la Ley Electoral impugnado, no vulnera la garantía prevista en el artículo 7º de la Constitución Federal, toda vez que el hecho de que la norma jurídica impugnada faculte al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas para supervisar que los mensajes de los partidos políticos y de sus candidatos, reúnan los requisitos de ley y suspender aquellos que la contradigan, es sólo el cumplimiento de las propias obligaciones de las autoridades electorales y de los partidos políticos, dado que estos no pueden difundir cualquier tipo de mensaje, sino que en todo momento, se encuentran compelidos a difundir los principios ideológicos y programas de acción. De manera particular, durante los procesos electorales, del tiempo oficial los partidos están obligados a utilizar, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda para dar a conocer las plataformas electorales registradas.

Agrega que el legislador zacatecano estimó necesario dotar, al organismo encargado del desarrollo de las elecciones locales en el Estado, de facultades de supervisión de los actos propagandísticos de los partidos políticos, para evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia, que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, prohibición que se encuentra también contenida en el ámbito federal en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Electoral Federal, (sic) en el cual se establece como obligación de los partidos políticos, la de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos

y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante dichas campañas.

En la norma impugnada se prevé que, para determinar si se actualiza esta conculcación, es necesario previamente examinar y precisar el contenido del mensaje, fundando y motivando sus resoluciones en aras de garantizar el principio de legalidad de los interesados.

Además al ser una resolución de carácter administrativo, es impugnable a través de lo previsto por el artículo 4º de la Ley de los Sistemas de Medios de Impugnación (sic).

Por tanto, no se está en presencia de un acto de censura previa, pues contrario a lo argumentado por la actora, el Consejo General del Instituto actuará en dos momentos distintos: en primer lugar, como intermediario, para contratar los tiempos en los medios de comunicación; en un segundo, como vigilante de que los contenidos de dichos mensajes no contravengan las disposiciones constitucionales y electorales y de resultar contrarios a las normas jurídicas que regulan los procesos electorales emitir una resolución fundada y motivada que ordene la suspensión o en su caso la modificación de los mensajes publicitarios.

E) Que las decisiones del Consejo General no constituyen una violación a la garantía de audiencia ni al debido proceso legal y mucho menos constituyen censura previa, por las razones siguientes:

1.- Las decisiones o resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado para determinar cuándo un mensaje

publicitario es violatorio de la Ley y constituye campaña negra, no es una decisión que se asume sin que participen los partidos políticos afectados, dado que estos organismos políticos tienen representación al seno del Consejo, de conformidad con el contenido de los artículos 19 y 20 de la Ley del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

2.- Este tipo de resoluciones, son decisiones que se adoptan en sesiones del Consejo General, en donde los partidos afectados tendrán derecho a participar, argumentar, probar, alegar y defenderse. Después de ser escuchados los partidos y los demás miembros del Consejo General, ese órgano de dirección decide. Las sesiones del Consejo son públicas, deliberantes, participan como miembros del Consejo los representantes de los partidos políticos. Todos los miembros del Consejo, incluidos los partidos pueden argumentar y probar lo que a su derecho corresponda. La orden del día de las sesiones se conoce con anticipación y los documentos —esto es proyectos y dictámenes— sujetos al debate del Consejo se distribuyen entre sus miembros con el tiempo suficiente para preparar argumentos de defensa y posicionarse.

3.- La representación de los partidos políticos al interior del Consejo General del Instituto, cumple con los extremos de la garantía de audiencia que ha fijado en distintas tesis de jurisprudencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando ha señalado que la obligación de respetar la garantía de audiencia se satisface "...mediante la concesión al posible agraviado de la oportunidad de conocer sobre la materia del asunto, probar en su favor y asumir alguna posición en lo que a su interés convenga".

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: "GARANTÍA DE AUDIENCIA. LA CONSTITUCIÓN NO EXIGE LA NECESARIA INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD JURISDICCIONAL, NI DE UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL".

Por tanto, la notificación del inicio del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, el derecho de alegar y la existencia de una resolución que dirima las cuestiones debatidas se surten al interior del Consejo General del Instituto, tan es así, que sus resoluciones o acuerdos de carácter general son publicados en el Periódico Oficial local.

F) Que no se viola el artículo 43 de la Constitución Local, sino por el contrario, este fue el fundamento para que el legislador zacatecano expidiera las normas jurídicas regulatorias de los actos propagandísticos de los partidos políticos.

G) Niega que la reforma electoral impugnada vulnere el artículo 133 de la Constitución Federal, dado que de su contenido no se advierte la existencia de facultades de censura previa como estima el promovente, toda vez que, el Consejo General solamente está facultado para supervisar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en las normas electorales y con las garantías consagradas en el artículo 6º constitucional, conduciendo sus mensajes propagandísticos bajo el límite de no afectar, difamar, calumniar a sus contrincantes políticos o a terceros. Por este motivo estima que la reforma electoral en nada afecta la libertad de expresión prevista en acuerdos internacionales como el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos a que se refiere el promovente, mucho menos al artículo 13

del Pacto de San José respecto de la libertad de pensamiento y de expresión, ya que las normas jurídicas impugnadas no limitan ni restringen la libertad de expresión. Por el contrario, tiene como finalidad suspender la propaganda política que denigre los derechos humanos, dado que la libertad de expresión no es un derecho absoluto.

H) Que la reforma al artículo 23 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, más que vulnerar el principio de equidad y de igualdad en las contiendas comiciales, robustece la garantía democrática sustentada en la voluntad popular, puesto que las oportunidades para convertirse en la primera fuerza electoral son las mismas para todos, por tanto, el legislador recoge esta determinación y lo traduce en un criterio para sustentar el financiamiento público a los partidos políticos. Dicho criterio se sustenta en el artículo 44 de la Constitución Local, de cuyas bases se advierte que el financiamiento público atiende al porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la elección inmediata anterior, razón por la cual, el hecho de que la Legislatura haya establecido un porcentaje del cincuenta por ciento del financiamiento público para destinarse por parte de los partidos políticos a la contratación de actos propagandísticos en nada violenta el principio de equidad o de igualdad en las contiendas comiciales, dado que el porcentaje o la cantidad que cada partido destine a este tipo de actividades proselitistas es proporcional a la votación obtenida en cada contienda electoral.

Por el contrario, la aludida reforma introduce condiciones de equidad entre los partidos, por las siguientes razones:

1.- *Porque la disposición afecta por igual a todos los partidos políticos.*

2.- *Porque el monto del financiamiento público para gastos de campaña asignado a cada partido político se deriva de aplicación equitativa de las normas constitucionales, iguales criterios para repartir el presupuesto público destinado a este fin.*

3.- *La uniformidad de los criterios y de las reglas de asignación de recursos públicos a cada partido constituye la regulación fundamental y la garantía de un trato equitativo para todos.*

4.- *En el fondo subyace un criterio constitucional que hace depender el monto final que se otorgue a cada partido de un factor de proporcionalidad que depende, directamente, de la cantidad de votos recibidos por cada partido y los porcentajes oficiales reconocidos en la elección de diputados inmediatamente anterior.*

Adiciona que los cálculos que presenta el promovente para ilustrar su dicho y sustentar una supuesta falta de equidad, deriva según el propio promovente, de las reformas al artículo 23 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas son cifras que derivan de una circunstancia accidental y no de la naturaleza jurídica de la citada reforma al artículo 23, ya que el que un partido político obtenga una determinada cantidad de votos y conquiste un determinado lugar en la jerarquía de las fuerzas electorales es producto de la voluntad popular en las contiendas democráticas. El legislador recoge esta determinación en la voluntad popular y la traduce en un criterio para sustentar el financiamiento público a los partidos políticos.

Sin embargo, en las democracias la primera fuerza política de hoy puede ser la segunda de mañana y la tercera de hoy puede ser la primera de mañana; así pues, el que un partido político, en cierto momento reciba un mayor o menor monto de recursos, es justamente la garantía democrática de la equidad sustentada en la voluntad popular, pues las oportunidades para convertirse en la primera fuerza son las mismas para todos.

Suponiendo sin conceder que se dejara sin efecto la aplicación de la multicitada reforma al artículo 23 persistirían las diferentes capacidades de los partidos políticos para contratar espacios en los medios de comunicación.

l) En relación al concepto de invalidez en el cual el promovente manifiesta que el artículo 23 de la reforma electoral atenta al contenido del artículo 41 de la Constitución Federal, al restringir y limitar la utilización de recursos privados y nacionales que legalmente tiene derecho a obtener para comunicarse por la vía masiva con la ciudadanía, considera que no le asiste la razón dado que el artículo 41 de la Constitución Federal debe interpretarse de manera integral con el artículo 116 constitucional, para establecer que los partidos políticos nacionales deben ajustarse a las constituciones y leyes secundarias en materia electoral de los Estados, tratándose de elecciones de carácter local. Por tanto, el hecho de que el organismo encargado de realizar y vigilar el desarrollo de las contiendas locales funja como intermediario en la contratación de los medios masivos de comunicación para los partidos políticos y candidatos, no vulnera disposición jurídica alguna, como así lo ha sostenido ese Alto Tribunal al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 16/2002, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SU INTERVENCIÓN EN

PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA
NORMATIVIDAD LOCAL”.

J) Solicita que al resolver el presente asunto deje incólume el contenido de diversos artículos que el promovente ha redargüido de inconstitucionales ya que únicamente argumenta la inconstitucionalidad de las reformas a los artículos 55 de la Ley Electoral y la reforma de la fracción XLII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

k) Que contrariamente a lo aducido por el partido político Convergencia, la reforma electoral que se impugna de inconstitucional encuadra perfectamente en el principio de certeza consagrado en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, dado que la facultad conferida por dicho mandato constitucional, se encuentra reservada a las Legislaturas locales, quienes deben establecer invariablemente que toda actuación de las autoridades electorales se apegue conforme a supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, no dejando margen de arbitrio y discrecionalidad a las autoridades.

Agrega que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, segundo párrafo, fracción I, de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro nacional tienen derecho a participar tanto en las elecciones federales como en las locales. Ya que atendiendo al artículo citado, el derecho que tienen los partidos políticos con registro nacional para participar en las elecciones federales o locales, debe ceñirse a un doble régimen jurídico, dependiendo del tipo de elección de que se trate (federal o local), pues de ser una elección federal y siendo un partido con registro nacional, las disposiciones aplicables

serán las relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal y siendo un partido con registro nacional deberá atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen la elección y en estas circunstancias, el hecho de que el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos materia de la controversia sean de realización al través de dirigencia o instancia estatal del partido político nacional, en el caso, el Partido Nacional denominado "Convergencia por la Democracia", en nada transgreden sus estatutos internos, al contrario, fortalecen la representación jurídica de éstos en el ámbito estatal y facilitan el ejercicio de las facultades de transparencia de los entes encargados del proceso electoral en el ámbito local.

Lo anterior cobra sustento constitucional a partir de la premisa que dispone el artículo 124 de la Constitución Federal: "Las facultades que en dicha Constitución no estén conferidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los Estados".

Agrega que en las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 41 constitucional se establece un sistema de normas en las que se instituyen lineamientos generales que rigen el sistema federal y que, por tanto, vinculan a las autoridades federativas y a las estatales en su respectivo ámbito de competencias.

Señala que en el caso concreto, siendo la materia de impugnación el hecho de que instancias estatales de partidos nacionales realicen trámites electorales por cuenta y en representación de éstos, en nada transgreden los estatutos internos de los organismos denominados partidos políticos, dado que si el Poder Reformador de la Constitución dejó en libertad a los Estados la fijación de las formas y mecanismos para que los partidos políticos

nacionales participen en elecciones estatales, de conformidad con su constitución estatal y sus respectivas leyes, obedece a una facultad concurrente de vigilar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen los procesos electorales de la república.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis de rubros: “PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA”, “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO” y “PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUÉLLOS, SON CONSTITUCIONALES”.

Que desde diverso aspecto, el partido político promovente aduce que no es competencia de la Legislatura Estatal, el establecer como requisito en elecciones locales, el que un partido político nacional realice trámites, registros, nombramientos, asignaciones etcétera, a través de dirigencias estatales del mismo instituto político, dado que ante la ley federal de la materia, ya cumplió ese requisito al momento de su constitución y, por tanto, cuenta con “derechos adquiridos para la participación en las elecciones locales y estatales”.

Agrega que en términos del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, los partidos políticos nacionales tienen derecho

a participar tanto en las elecciones federales como en las locales, esto es, en dicho precepto se consagra un derecho constitucional a favor de esos partidos políticos para contender en las elecciones estatales y municipales, por el solo hecho de contar con registro nacional, pero sin perjuicio de las facultades que gozan las legislaturas de las entidades federativas, en términos del artículo 116, fracción IV, de la propia Constitución Federal, para regular las actuaciones, tanto de dichos partidos políticos como de los partidos locales, en los procesos estatales y municipales en los que participen.

El propio artículo 41, fracción I, constitucional, establece que la ley determinará las formas específicas en que los partidos políticos intervendrán en el proceso electoral, esto es, dado que los partidos políticos nacionales se encuentran sometidos tanto al régimen federal como al estatal, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral respectivo, debe entenderse que se refiere a la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso en el que participe; así, la actuación de los partidos con registro nacional se regirá por cada una de las disposiciones según el tipo de proceso electoral en el que participe (federal o local).

L) En relación al concepto de invalidez señalado por el promovente en el que aduce que con la reforma se viola el artículo 16 numeral 2 inciso k de los Estatutos. Aduce que no debe pasar desapercibido lo dispuesto por el artículo 43, párrafo 2 de los citados Estatutos, ya que la facultad del Comité Ejecutivo Nacional para solicitar el registro de candidaturas ante los órganos electorales locales sólo es ejercitable en casos especiales y de manera supletoria,

contemplando, en cambio, como facultad general en esa materia, que corresponde a los correspondientes Comités Directivos Estatales.

Añade que con los artículos reformados, no se violaron los referidos preceptos estatutarios, sino que inclusive los robustece, puesto que por un lado reconoce que los partidos políticos nacionales tendrán la facultad de solicitar el registro de las candidaturas, y por el otro señala la vía, que será a través de los Comités Directivos Estatales o Dirigencias Estatales.

Aduce que en el mismo concepto de invalidez el promovente señala que con la reforma se viola lo dispuesto por el artículo 16 numeral 2 inciso m, de los Estatutos, sin embargo, la facultad otorgada al Comité Ejecutivo Nacional no es general, sino exclusivamente para casos de excepción previstos en el reglamento, dichos casos de excepción serán cuando en la Entidad Federativa correspondiente no exista un Comité Directivo Estatal reconocido. Así, no existe contradicción con los artículos relativos de la reforma a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues en ésta por un lado se reconoce el derecho de los partidos políticos nacionales para nombrar representantes ante los organismos electorales locales, y por el otro se señala que el conducto será a través del correspondiente Comité Directivo o Dirigencia Estatal.

Asimismo, en cuanto aduce el promovente que se viola o se contradice lo dispuesto en el artículo 17 numerales 1, 3, incisos p y q de los Estatutos de Convergencia, incurre en un error pues por lo que hace al párrafo 1, con la reforma en nada se contradice con el hecho de que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional sea la más alta autoridad ejecutiva, administrativa y representativa del partido.

Tampoco se contradice con el párrafo 3 del mismo artículo, pues la reforma no toca el hecho de que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional lo sea igualmente de la Asamblea, de la Convención y de la Comisión Política Nacionales.

Por lo que hace al inciso p aduce que éste establece como facultad del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional acreditar a las personas responsables de recibir las prerrogativas de financiamiento público, en nada se contradice con lo dispuesto por el artículo 70, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues en este último precepto a lo que se refiere, es a la existencia de un órgano interno estatal en materia de control y administración del patrimonio del partido, ello por lo que hace al financiamiento local, que indica que se deberá señalar el nombre de su titular y demás funciones que lo integra, que tal órgano tendrá funciones de registro, control y administración de sus recursos financieros y materiales que constituyan su patrimonio producto del financiamiento estatal. Por tanto, en nada afecta que sea la Dirigencia Estatal quien acredite y proporcione los datos del referido órgano interno ante el Instituto Electoral local, ello es conciliable con la ya referida facultad estatutaria del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

Por lo que respecta al inciso q del referido precepto estatutario, tampoco se contradice con ningún artículo reformado de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues de éstos no se desprende disposición legal alguna que impida que el Presidente y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de Convergencia expidan y firmen la acreditación ante los organismos electorales de los representantes del partido, esa facultad se desprenderá, de manera

limitada para los organismos federales, y especial o supletoria para los locales.

Por otra parte, señala que nada contradictorio tiene la reforma con el artículo 19 párrafo 3 inciso b de los Estatutos, ya que como dicen los Estatutos, la Comisión Política Nacional conozca, califique y determine la nómina de candidatos a nivel estatal y autorice su inscripción, y que, como dice la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, sea la Dirigencia Estatal quien solicite el registro ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Que en otra parte del concepto de invalidez señala el promovente que con la reforma se está concediendo la facultad a la Dirigencia Estatal para solicitar el registro de coaliciones ante el Instituto Local, y que ello es violatorio de los Estatutos del partido, sin embargo no indica qué artículo o precepto de los estatutos se viola, ni las razones o motivos por lo que llega a esa conclusión, por tanto no tiene porque contestar nada al respecto, ni esa Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene porque tomarlo en cuenta, pues en la materia que nos ocupa no existe la suplencia en la deficiencia de los conceptos de invalidez.

Agrega que suponiendo sin conceder que existiera contradicción entre la reforma a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y los Estatutos de Convergencia tampoco resultan fundados los conceptos de invalidez del partido promovente, ya que es cierto que los Estatutos adquieren la categoría de norma jurídica, pero de norma jurídica interna para el Instituto Político de que se trata, no de norma para regular el actuar de personas, organismos y autoridades externos a dicho partido. Pero aún suponiendo sin conceder que si fuese norma

externa, ello no quiere decir que el Poder Legislativo local no tenga facultades para regular varias cuestiones y actividades de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales. Los partidos políticos nacionales tienen un doble ámbito regulatorio. Por lo que hace a las elecciones federales, a su constitución, organización y registro nacional, están sujetos a las leyes de la materia en el ámbito federal. Sin embargo por lo que hace a las elecciones locales, están sujetos a la regulación de las leyes dictadas por el Poder Legislativo de la entidad federativa de que se trate.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia de rubros: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTA SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL” y “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. TRATÁNDOSE DE LAS ELECCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, SE ENCUENTRAN SUJETAS AL ESTATUTO DE GOBIERNO Y A LA LEY ELECTORAL DE ESA ENTIDAD”.

M) Finalmente, aduce que resulta infundado el concepto de invalidez donde el partido promovente sostiene que con la reforma a varios artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se viola lo dispuesto por los artículos 9º, 35, fracción III, y 45, párrafo 2, fracción I de la Constitución Federal. Donde sostiene que se viola el derecho de libre asociación, obstaculizando y afectando la libertad de organización del partido.

Señala que es incorrecta la afirmación del accionante, ya que ciertamente los partidos políticos tienen el derecho de establecer una serie de reglas en su organización interna, lo cual debe conciliarse con la facultad del Poder Legislativo (federal y local) para regular una serie

de cuestiones relativas a su registro, organización, actuación, etcétera. En el caso la Legislatura del Estado actuó en el ámbito de la competencia que le confiere la Constitución Federal. Cuestión que explicó en el punto anterior, por ello solicita que se tengan por reproducidas, lo que en su opinión origina la conclusión de que es infundado dicho concepto de invalidez.

Agrega que lo anterior, sin menoscabo de que la demanda en situ, no hace relación a la violación al artículo 133 de la Constitución Federal y por tanto, no hace pronunciamiento alguno, toda vez que de la lectura integral de la demanda no se advierte que se hayan hecho valer argumentos en los que se precisara el por qué se estima infringida tal disposición fundamental.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

A) Es cierto que se presentó la iniciativa de decreto para reformar y adicionar las normas generales impugnadas.

B) Es cierto que, en ejercicio de sus atribuciones que le confieren los artículos 62, fracción I, 63 y 82, fracción II de la Constitución Local, promulgó y mandó publicar en el Periódico Oficial local, el decreto materia de la impugnación.

C) Es cierto que el decreto impugnado implica la reforma a los artículos 19, 37, 45, 47, 70, 71, 81, 82, 115, 116, 119, y 129 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los términos que señala el accionante.

D) Señala que promulgar y mandar publicar las leyes y decretos emitidos por la Legislatura del Estado, constituye un mandato previsto en los artículos 62, fracción I, 63 y 82, fracción II de la Constitución Política del Estado de Zacatecas. En consecuencia, los actos administrativos de promulgar y mandar publicar el decreto 327 impugnado constituyen la actualización de obligaciones constitucionales que debe cumplir en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, porque de no hacerlo sin justa causa, estaría faltando a deberes como autoridad, vinculada a participar, en colaboración con la Cámara de Diputados, en el desarrollo de las respectivas etapas del proceso legislativo, en cumplimiento del principio de legalidad.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO".

E) En relación al primer concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 55 de la Ley Electoral de Zacatecas, señala que no es inconstitucional porque los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referentes a la libertad de expresión y prensa, no solamente establecen estas garantías, sino también tienen sus límites, son las garantías a favor de los gobernados de que no se ataque la moral, los derechos de terceros, se cometa algún delito ni se perturbe el orden público.

Señala que los procesos electorales son de indiscutible interés público porque así lo dispone la Constitución Federal, y su organización y desarrollo por las distintas fases, debe realizarse bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia,

imparcialidad y objetividad. En consecuencia, debe ser de interés público el que la autoridad administrativa que organiza las elecciones, esté facultado para hacer cumplir de oficio, tales principios rectores, sin coartar el derecho de los contendientes.

Añade que las garantías constitucionales son irrenunciables, por ello, el que un particular no presente una queja o una denuncia no significa que no sea sujeto de estas garantías y mucho menos que el Estado sea omiso en establecer los mecanismos legales necesarios para preservarlas.

Precisa que el contenido del primer numeral del artículo 55 no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6° y 7°, sino que la reforma electoral de Zacatecas es plenamente consecuente con el sistema internacional de protección de los derechos humanos. En especial destaca que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 17, número 1–, como la Convención Americana de Derechos Humanos –artículo 11 número 2–, protegen la reputación de las personas. La libertad de expresión no es un derecho absoluto, tanto nuestra Constitución en los artículos 6 y 7 como los Tratados internacionales establecen restricciones legítimas a estos derechos.

Señala que el artículo 7° de la Constitución Federal ordena que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es inviolable, que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, no coartar la libertad de imprenta. Pero tal garantía, sí tiene límites: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, que representan bienes jurídicos tan merecedores de tutela, como lo es el bien jurídico a proteger en la llamada libertad de imprenta.

Agrega que la parte promovente pretende ignorar el hecho de que por lo menos hace más de tres años, rige en Zacatecas el deber impuesto a los partidos políticos, para que durante las campañas electorales, se abstengan de utilizar en su propaganda política expresiones como las descritas en el artículo 47 de la Ley Electoral, y que únicamente deterioran la calidad de la democracia.

Considera que el artículo 55 de la Ley Electoral impugnado no vulnera la garantía prevista en el artículo 7° de la Constitución Federal, toda vez que el hecho de que la norma jurídica impugnada faculte al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas para supervisar que los mensajes de los partidos políticos y de sus candidatos, reúnan los requisitos de ley y suspender aquellos que la contradigan, es sólo el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades electorales y de los partidos políticos, dado que estos no pueden difundir cualquier tipo de mensaje, sino que en todo momento, se encuentran compelidos a difundir los principios ideológicos y programas de acción.

Añade que el legislador zacatecano estimó necesario dotar, al organismo encargado del desarrollo de las elecciones locales en el Estado, de facultades de supervisión de los actos propagandísticos de los partidos políticos, para evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia, que denigre a los candidatos, partidos políticos, institucionales y terceros, prohibición que se encuentra también contenida en el ámbito federal en el artículo 38, párrafo I, inciso p) del Código Electoral Federal, en el cual se establece como obligación de los partidos políticos, la de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos

y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante dichas campañas.

Señala que la norma impugnada ha dejado asentado, que para determinar si se actualiza esta conculcación, es necesario previamente examinar y precisar el contenido del mensaje inserto en la propaganda, fundado y motivando sus resolutivos en aras de garantizar el principio de legalidad de los interesados.

Aduce que la previa censura significa la posibilidad legal que tenga cualquier autoridad de que antes de que se dé a conocer a la opinión pública alguna idea, algún mensaje publicitario o se publique algún escrito, lo impida, lo que de una interpretación correcta de la norma electoral que se analiza no sucede.

Agrega que la norma electoral impugnada no es un acto de censura previa, pues contrario a lo argumentado por el promovente, el Consejo General del Instituto actuará en dos momentos distintos: en primer lugar, como intermediario, para contratar los tiempos en los medios de comunicación; en un segundo, como vigilante de que los contenidos de dichos mensajes no contravengan las disposiciones constitucionales y electorales y de resultar contrarios a las normas jurídicas que regulan los procesos electorales emitir una resolución fundada y motivada que ordene la suspensión o en su caso la modificación de los mensajes publicitarios.

Insiste que para que exista censura previa, es menester que la autoridad unilateralmente, sin dar garantía de audiencia y de defensa al afectado, resolviera no permitir la difusión de los mensajes publicitarios. Según la reforma electoral impugnada la decisión deberá

ser adoptada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en la que necesariamente participan los partidos políticos y en dicha sesión tendrán derecho a participar, argumentar, probar, alegar y defenderse, es decir, colmando los supuestos de garantía de audiencia, y solamente después de ser escuchados los representantes de los partidos políticos y demás miembros del Consejo General se tomará la decisión colegiada debidamente fundada y motivada en observancia del artículo 16 constitucional de suspender la difusión.

Que la reforma electoral impugnada no es violatoria de las garantías de audiencia ni de debido proceso, atendiendo a las siguientes razones:

a) La decisión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado para determinar cuándo un mensaje publicitario es violatorio de la Ley por constituir campaña negra, no es una decisión que se asuma sin que participen los partidos afectados.

b) Esta decisión se adopta en sesión del Consejo General, en donde los partidos afectados tendrán derecho a participar, argumentar, probar, alegar y defenderse. Después de ser escuchados los partidos y los demás miembros del Consejo General, ese órgano de dirección decide. Las sesiones del Consejo son públicas, deliberantes, participan como miembros del Consejo los representantes de los partidos políticos. Todos los miembros del Consejo, incluidos los partidos pueden argumentar y aprobar lo que a su derecho corresponda. La orden del día de las sesiones se conoce con anticipación y los documentos –esto es proyectos y dictámenes– sujetos al debate del Consejo se distribuyen entre sus miembros con

el tiempo suficiente para preparar argumentos de defensa y posicionarse.

c) Es decir, se cumplen los extremos de la garantía de audiencia que ha fijado en distintas tesis de jurisprudencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando ha señalado que la obligación de respetar la garantía de audiencia se satisface "...mediante la concesión al posible agraviado de la oportunidad de conocer sobre la materia del asunto, probar en su favor y asumir alguna posición en lo que a su interés convenga".

Agrega que al ser una resolución de carácter administrativo, es impugnabile a través de lo previsto por el artículo 4° de la Ley de los Sistemas de Medios de impugnación.

B) El promovente se concreta a expresar conceptos de invalidez, exclusivamente dirigidos a los artículos 55 de la Ley Electoral de la Ley de Zacatecas y 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de esta entidad federativa.

Señala que contrariamente a lo sostenido por el promovente, es del inciso h) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que se desprende la facultad que asiste al legislador ordinario zacatecano de acotar las erogaciones que realizarán los partidos políticos en la utilización de los medios de comunicación social.

Agrega que no sólo es facultad de las legislaturas estatales sino obligación constitucional, legislar al respecto y fijar bases para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos, situación que pretende la norma impugnada sin que en ningún

momento se pretenda vulnerar la igualdad que debe prevalecer entre los contendientes de un proceso electoral. En este tenor, se consideró establecer un porcentaje respecto del financiamiento público destinado a la obtención del sufragio popular idéntico para todos los partidos políticos.

Considera que la reforma al artículo 23 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, más que vulnerar el principio de equidad y de igualdad en las contiendas comiciales, robustece la garantía democrática sustentada en la voluntad popular, puesto que las oportunidades para convertirse en la primera fuerza electoral son las mismas para todos, por tanto, el legislador recoge esta determinación y lo traduce en un criterio para sustentar el financiamiento público a los partidos políticos. Dicho criterio se sustenta en el artículo 44 de la Constitución Local, de cuyas bases se advierte que el financiamiento público atiende al porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la elección inmediata anterior, por lo cual, el hecho de que la legislatura haya establecido un porcentaje de cincuenta por ciento del financiamiento público para destinarse por parte de los partidos políticos a la contratación de actos propagandísticos en nada violenta el principio de equidad o de igualdad en las contiendas comiciales, dado que el porcentaje o la cantidad que cada partido destine a este tipo de actividades proselitistas es proporcional a la votación obtenida en cada contienda electoral.

La cuota del cincuenta por ciento del financiamiento público para gastos de campaña, destinados a la contratación de espacios en los medios de comunicación, es una extensión y es congruente con las disposiciones generales sobre el financiamiento público a los partidos

políticos y al ser de aplicación homogénea y concordante con los preceptos constitucionales introduce, auténticas condiciones de equidad en la contienda electoral.

C) Señala que el propósito de la reforma impugnada no es otro que el de atender los principios rectores de la materia electoral, a saber: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad que se deducen del inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que tiene su equivalente en el artículo 38 de la Constitución local. Es así, que al prevenir de manera expresa el conducto idóneo para realizar diversos trámites administrativos ante los órganos del Instituto Electoral del Estado no tiene otro fin de que en los procesos electorales de carácter local en el Estado de Zacatecas con la mayor certidumbre posible los partidos políticos estén en la posibilidad de conocer con toda oportunidad las normas y reglas aplicables para la realización de diversos trámites ante el Instituto, minimizando la posibilidad de alguna ambigüedad o falta de previsión en la norma no siendo lo anterior en ningún momento un valor que contraríe el sentido de los preceptos constitucionales.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL".

Señala que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los Congresos locales a expedir y reformar la normatividad que regulará, en el ámbito de su respectiva competencia a los procesos de renovación de los poderes públicos, inclusive

pueden regular la manera en que deberán comparecer las entidades de interés público ante las autoridades administrativas electorales. Por lo que contrario a lo que aduce el accionante, la facultad de legislar en materia electoral aún tratándose de partidos políticos nacionales, no está reservada al Congreso de la Unión, ni de manera exclusiva a ninguna de sus Cámaras, lo anterior a la luz de los artículos 73, 74 y 76 constitucionales.

Agrega que no es obstáculo a lo anterior que se entienda que de manera preponderante la legislación federal rige a los partidos políticos, pero esta preponderancia se refiere a los actos y hechos jurídicos relacionados básicamente con la formación, registro, actuación y extinción de los partidos políticos nacionales, más no en lo relativo a las modalidades de su participación en el proceso electoral local. Asimismo, la reforma impugnada no incide de modo alguno en la vida y desarrollo interno de los partidos políticos nacionales, ya que únicamente y con el fin de dar certeza a los partidos políticos se previene el órgano partidario legitimado para la realización de trámites ante la instancia competente.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia de rubros: “DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO NACIONAL” y “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL”.

D) Aduce que el promovente confunde el hecho consistente en que la Constitución y la normatividad secundaria permitan a los partidos políticos emitir sus propios documentos básicos con la circunstancia de que esos documentos constituyan una norma que puede incluso prevalecer sobre la legislación ordinaria, que en todo caso prevalecerá la legislación ordinaria local porque no se refiere a la organización interna de los partidos políticos, ni a su proceso de toma de decisiones, sino únicamente a la legitimación o señalamiento para la realización de diversos trámites (registro de candidatos, acreditación de representantes, acreditación de dirigencias municipales y estatales, cambios de domicilio, presentación de informes financieros, solicitud y registro de coaliciones, la sustitución de candidaturas, etcétera) ante la autoridad administrativa local. Por lo que la reforma impugnada no afecta derecho ni potestad alguna de los partidos políticos nacionales.

Cita en apoyo a lo anterior, el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS”.

E) Respecto a las manifestaciones vertidas por el promovente, en el sentido de que con la reforma impugnada se coarta el derecho de asociación, señala que es el artículo 41 constitucional el que previene los elementos básicos del sistema electoral, debiendo interpretarse de manera adminiculada con los principios rectores, como son la libertad de asociación y la libertad de expresión entre

otros, siendo éstos una vía de acceso a la ciudadanía a diversos estadios sociales y políticos.

Agrega que la Constitución Federal en sus artículos 9º, 35, fracción II y 41, fracción I, última parte, garantiza la libertad de asociación de los ciudadanos de la República en lo que atañe a las cuestiones políticas, esta libertad tiene un contenido electoral. Así, el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, determina que los partidos políticos son la única vía de acceso de los ciudadanos al poder público.

Sin embargo, para la protección de la libertad de partidos políticos, el Constituyente ha contado con la protección global de la libertad y del derecho general de asociación reconocido en los artículos 9º y 35, fracción II de la Constitución Federal. Los partidos se incluyen bajo la protección del derecho de libre asociación, cuyo contenido conforma el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos.

Señala que del análisis al Decreto impugnado de ninguna manera se observa que se atente contra la autoorganización de los partidos políticos ya que únicamente se previene que las dirigencias partidistas estatales serán el conducto idóneo para la gestión de diversos trámites correspondientes, estos sí de manera eminente inherentes a la actividad de los partidos políticos en proceso electoral.

SEXTO. Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión señaló en síntesis lo siguiente:

1.- Respecto de la impugnación del artículo 55, párrafo segundo de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la opinión se encuentra dividida y en este tenor los magistrados Constancio Carrasco Daza, Manuel González Oropeza y Flavio Galván Rivera opinan:

Que el derecho de los partidos políticos, para difundir su propaganda electoral, no es un derecho absoluto, sino que está limitado por otros derechos y principios de la misma jerarquía constitucional, entre los que destacan la equidad y la legalidad, lo cual se traduce en la limitante de que esa propaganda electoral no ofenda, difame, calumnie o denigre a otros partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular.

El artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas establece la facultad del Consejo General de supervisar el contenido de los mensajes orientados a la obtención del voto, durante las campañas electorales, con la finalidad de verificar que reúna los requisitos que señala el mismo ordenamiento jurídico o el citado Consejo General.

Estiman que la norma en comento no trasgrede la libertad de expresión porque, el derecho a difundir la propaganda electoral está limitado por la existencia de otros derechos y principios que deben coexistir de manera armonizada.

Agregan que con la facultad establecida a favor de la autoridad electoral administrativa se da mayor certeza a su actuación, al prever reglas específicas sobre la vigilancia de las actividades de los partidos políticos, para evitar que vulneren las reglas y los principios rectores de la materia electoral.

Señalan que los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen el deber de conducir su actuación y la de sus militantes con pleno respeto a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos y candidatos, así como los derechos de los ciudadanos.

Por tanto, es inadmisibile que un partido político, mediante su propaganda, pueda incumplir las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad administrativa electoral sólo pudiera sancionar la conducta ilícita, sin posibilidad de ordenar la suspensión de dicha propaganda, dado que el beneficio que eventualmente pudiera obtener el partido político, con una conducta semejante, en relación con la sanción que le fuere impuesta, podría ser mucho mayor, de tal forma que ante la disyuntiva de la sanción y el beneficio político obtenido con la conducta ilícita se optara por esta última.

Asimismo señalan que, aun cuando la ley reformada establece que el Consejo General del Instituto Electoral Zacatecano puede verificar que los mensajes de propaganda electoral se ajusten no sólo a los requisitos específicamente establecidos en la ley, sino inclusive a los previstos por ese órgano administrativo, aún así no se transgrede la libertad de expresión, porque la propaganda electoral puede estar reglada, en cuanto a su contenido y difusión en los medios de comunicación masiva, no sólo por las leyes expedidas por el órgano legislativo del Estado, sino también mediante acuerdos generales o reglamentos emitidos por la autoridad electoral administrativa (leyes materiales), sustentados en una ley emitida por el Poder Legislativo, que contenga las restricciones y limitaciones que sirvan de base para que la autoridad electoral esté en aptitud de ejercer adecuadamente

sus atribuciones, relativas a la organización del procedimiento electoral y a la vigilancia de la actuación de los institutos políticos participantes en la contienda electoral.

En consecuencia, la facultad que la reforma cuestionada otorga al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, se considera ajustada a la Constitución, pues está dirigida a establecer controles para evitar que los partidos políticos, mediante su propaganda, vulneren reglas y principios rectores de la materia electoral.

En lo relativo a que el artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas faculta al Consejo General para ejercer la censura previa, respecto del contenido de los mensajes orientados a la obtención del voto, durante las campañas electorales, estiman que tampoco tiene razón el promovente, pues de la interpretación de ese precepto se advierte que la función de supervisión no está dirigida a constituir una censura previa, porque el análisis correspondiente se debe llevar a cabo después de iniciada la difusión de los mensajes, es decir, con posterioridad al momento en que se hacen del conocimiento público, como se colige del precepto controvertido, cuyo texto es al tenor siguiente: “El consejo General supervisará el contenido de los mensajes (...) De existir contravención a las disposiciones de este ordenamiento en su difusión (...) ordenará la suspensión debidamente fundada y motivada (...)”.

Agregan que la orden de suspensión se refiere a la acción de difundir los mensajes, una vez que la difusión se ha iniciado; en caso contrario, no habría materia para tal suspensión, lo cual se pone de manifiesto ya que la Real Academia Española de la Lengua define el

verbo difundir como: “Propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.”, mientras que el verbo suspender significa: “Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”, por tanto, resulta incuestionable que sólo se puede suspender aquello que se ha iniciado.

Añaden que carece de sustento la aseveración del promovente, en el sentido de que con lo previsto en el artículo 55, el Consejo General tendrá en todo momento la posibilidad previa a la contratación de la propaganda en radio, televisión o prensa, de analizar el contenido de los mensajes e incluso censurarla a priori, impidiendo que la propaganda sea transmitida o difundida en los medios de comunicación colectiva.

Precisan que en el supuesto de existir la pretendida censura previa indirecta, por otorgar a la autoridad electoral administrativa la facultad de ordenar la suspensión de la difusión de los mensajes, una vez que ésta ha dado inicio, ello se justifica por la necesidad de que prevalezcan otros derechos, valores y principios constitucionales, que son indispensables para el adecuado desarrollo de los procesos electorales, especialmente en cuanto a la propaganda electoral.

Por su parte, los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa, José Alejandro Luna Ramos y Salvador Olimpo Nava Gomar en este aspecto opinan:

Respecto a la libertad de expresión:

Aducen que en primer término, contrariamente a lo planteado en la opinión, no resulta suficiente que en la disposición objeto de análisis

se establezca de manera vaga e imprecisa que, de existir contravención a las disposiciones de la ley electoral local en la difusión de los mensajes a que se refiere el párrafo segundo del artículo 55 de la invocada ley, el Consejo General ordenará la suspensión debidamente fundada y motivada, sino que es menester que la suspensión de referencia tenga sustento legal y se verifique a través de un procedimiento abreviado y especializado, revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, en conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Agregan que el sujetar la suspensión a dicho procedimiento se estima que privilegiaría determinados principios, como los relativos a la mínima intervención y de subsidiariedad del derecho administrativo sancionador, mediante la implementación de un procedimiento depurador para los procesos electorales.

Respecto al procedimiento abreviado.

Manifiestan que en lo concerniente a lo sostenido en la opinión respecto a que la información difundida mediante la propaganda electoral debe caracterizarse por “su veracidad y objetividad, con contenido positivo y respetuoso, pues, por una parte, su finalidad consiste en difundir la plataforma política”, por una parte, la propaganda electoral puede entrañar la emisión de opiniones y juicios valorativos, aspectos que caen en el ámbito de la libertad de expresión stricto sensu, en el cual no es exigible criterio de veracidad alguna, toda vez que los juicios valorativos en general no tienen un valor de verdad (a diferencia de la información acerca de hechos). Por otra parte, la propaganda electoral también puede tener por objeto expresiones de carácter negativo en relación con las conductas y/o

acciones de los candidatos, así como las plataformas, idearios, declaración de principios, programas de gobierno o programa legislativo de los partidos políticos y coaliciones contendientes.

Agregan que en cuanto a lo afirmado en la opinión en el sentido de que la propaganda electoral puede estar reglada, respecto a su contenido y difusión; dada la manera en que está formulada la opinión, se infiere que los límites a los derechos fundamentales, concretamente la libertad de expresión, pueden establecerse indistintamente en la Constitución, así como en la regulación infra constitucional e, incluso, infra legal (reglamentos o acuerdos), lo que exige una precisión en orden a la debida protección del contenido esencial del referido derecho fundamental.

En cuanto al límite al ciudadano.

Consideran que en la opinión se hace una consideración imprecisa, cuando se pretende que los ciudadanos posean información objetiva y un “conocimiento imparcial” de las diversas opciones y propuestas de los candidatos, ya que aquéllos tienen la libertad de optar por el conocimiento de una de las opciones políticas, inclusive, y la propaganda electoral también puede tener como contenido posicionamientos y valoraciones subjetivas y parciales.

Como consecuencia de lo anterior, no están de acuerdo con la conclusión de la opinión según la cual la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, no transgrede el derecho fundamental a la libertad de expresión establecido en el artículo 6º de la Constitución Federal, particularmente por lo que se refiere a la suspensión de la transmisión

de los mensajes, sin que se siga un procedimiento revestido de las formalidades esenciales.

2.- Por lo que se refiere al argumento relativo a que el artículo 55 impugnado no respeta la garantía de audiencia, la Sala Superior opina que le asiste la razón al promovente, ya que efectivamente no está previsto el procedimiento para ordenar la suspensión de la propaganda electoral, en el que se respete la garantía de audiencia.

Añade que en la reforma al artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se faculta al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para supervisar el contenido de los mensajes y, en su caso, suspender la difusión de la propaganda electoral de los partidos políticos, sin embargo no se establece el procedimiento para llevar a cabo esa actuación, por lo que, previo a emitir el acto de privación, no se respetan los requisitos indispensables para colmar la garantía de audiencia.

3.- Aduce la Sala Superior que no emitirá opinión en cuanto a los conceptos de invalidez en los que se cuestiona lo previsto en el párrafo segundo in fine, de la fracción XLII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en el sentido de establecer un tope para el gasto del financiamiento público, por la contratación de tiempos y espacios en los medios de comunicación masiva, incluidos los estudios de opinión y las encuestas, equivalente al cincuenta por ciento del recibido por el partido político interesado, por concepto de gastos de campaña.

Lo anterior, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2002 y sus acumuladas

21/2002 y 22/2002, estableció criterio en el sentido de que la fijación legal de un tope para la erogación de gastos de campaña, en medios de comunicación, basado en el financiamiento público que recibe cada partido político, en particular, es inconstitucional por transgredir el principio de certeza, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

4.- Respecto de los argumentos del partido político Convergencia opina la Sala Superior que son inexactos, porque las reformas y adiciones a los artículos impugnados de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en modo alguno se pueden estimar como limitantes de la libertad de organización interna de los partidos políticos y tampoco implican el establecimiento de requisitos ilógicos o no razonables, que impidan o hagan nugatorio su derecho a participar en las elecciones locales; tampoco son de cumplimiento imposible o inútil, ni implican violación a disposición jurídica alguna.

Lo anterior, porque el artículo 41, párrafo segundo, base I de la Constitución Federal, establece el derecho general de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales; sin embargo, de su texto se desprende una modalidad, en cuanto que su participación debe ser en los términos previstos en la legislación estatal aplicable.

En este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, en las elecciones locales, los partidos políticos nacionales deben sujetarse a las disposiciones de las legislaciones de las entidades federativas y que en éstas se deben regular los procesos electorales correspondientes de tal manera que permitan la vigencia

de los principios fundamentales establecidos en los artículos 41 y 116, fracción I de la Constitución Federal.

En tales circunstancias, si en los artículos cuestionados se establece que los partidos políticos nacionales intervendrán a través de sus dirigencias estatales, como forma ordinaria para realizar ciertos actos vinculados con el desarrollo de las elecciones locales, ello es acorde con los principios mencionados y no constituye una medida que haga nugatorio su derecho de participación en los procesos locales, porque se trata de regulaciones establecidas solamente en relación con los entes a través de los cuales, los partidos políticos nacionales, pueden intervenir en las elecciones locales del Estado de Zacatecas, sin vulnerar el derecho de autoorganización de esos institutos políticos que, por su naturaleza nacional, tienen la posibilidad de contar con órganos directivos en las entidades federativas, a lo cual agregan, a mayor abundamiento, que en términos del artículo 27, párrafo 1, inciso c), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales deben contar, entre sus órganos, con comités o equivalentes en las entidades federativas.

En este contexto, acorde con el sistema federal, previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, en ejercicio de su soberanía para determinar su régimen interior, las legislaturas de las entidades federativas están facultadas para establecer, en las leyes electorales respectivas, las formas o procedimientos a través de los cuales se hará posible el derecho conferido a los partidos políticos de participar en los procesos electorales estatales y municipales, de manera que si en los artículos impugnados solamente se prevén los conductos por los cuales los partidos políticos podrán realizar los actos relativos a su intervención en las elecciones locales, contrariamente a lo aducido por

el partido político Convergencia, las previsiones normativas mencionadas son conforme a la Constitución Federal y no impiden la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales del Estado de Zacatecas.

Finalmente, aduce que por estas mismas razones, se considera irrelevante el contraste que pretende hacer el promovente entre las normas legales cuestionadas y el Estatuto de Convergencia, aunado a que, en todo caso, el objeto de la acción de inconstitucionalidad consiste en verificar la no conformidad de las leyes con la Constitución Federal y no respecto de otro tipo de normas jurídicas.

SÉPTIMO. El Procurador General de la República, al formular su opinión respecto de la presente acción señaló en síntesis lo siguiente:

A) Considera que las violaciones esgrimidas por el Partido Acción Nacional, en relación con la garantía individual a la libertad de expresión admite que se verifique su excepción constitucional, cuando se trate de proteger otro bien constitucionalmente protegido, como lo es la democracia representativa.

De la reforma en litigio se desprende del apartado 2 del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que el Consejo General ordenará, en su caso, la suspensión debidamente fundada y motivada. Dicha fundamentación y motivación debe tomar en consideración las excepciones que la norma constitucional establece: que exista un ataque a la moral, a

derechos de terceros, se cometa un posible ilícito o se perturbe el orden público.

Mientras que el Consejo General fundamente y motive, acorde a las excepciones que el mismo artículo 6º de la Constitución Federal advierte, y toda vez, que existe otro valor constitucionalmente protegido como lo es la democracia representativa, este órgano electoral puede, en aras de un correcto proceso electoral, limitar los mensajes publicitarios de los partidos políticos en contienda, por lo que se cumple la pretensión argüida por el Partido Acción Nacional en este sentido.

B) Por otra parte, en cuanto a que el párrafo segundo del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas viola el artículo 7º de la Constitución Federal, toda vez que otorga al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas la posibilidad de que en todo momento analice el contenido de los mensajes políticos, provocando con esto una moción de censura, la cual se encuentra explícitamente prohibida por el numeral antes citado, opina que la limitación a ciertos derechos fundamentales es permitida a nivel constitucional, en específico, la posible limitación a la garantía individual de la libertad de expresión que deriva de la protección de un bien jurídicamente tutelado, como es la democracia representativa.

En este supuesto no se acredita la censura que prohíbe el artículo 7º constitucional, porque se trata de un medio para garantizar los principios de objetividad, certeza e independencia,

los cuales deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como el de la libertad del sufragio, que es otro valor constitucionalmente protegido, inmerso en el principio de democracia representativa.

Cita en apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de de jurisprudencia de rubro: “INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY RELATIVA, QUE PROHÍBE QUE DESDE TRES DÍAS ANTES A LA JORNADA ELECTORAL Y DURANTE ELLA SE PRACTIQUEN ENCUESTAS PÚBLICAS O SE DIFUNDAN SUS RESULTADOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 7º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Señala que la libertad de escribir y publicar escritos, tratándose de materia electoral, debe sujetarse a lo que la propia Constitución Federal establece en relación con la renovación de los poderes, a los principios rectores de las elecciones y a la libertad del sufragio universal, derechos consagrados en el artículo 116, fracción IV, constitucional, los cuales prevén 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 y directo, y que son principios rectores del ejercicio de la función electoral la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia.

Derivado de la contienda electoral, se puede advertir que los partidos políticos, so pretexto de difundir sus mensajes y plataformas electorales, utilizan métodos que pueden resultar injuriosos o ilegales, o que atenten a la moral, inclusive de los cuales pudieran derivarse algunos ilícitos, por los que se podrían ver afectados los principios rectores del ejercicio de la función electoral aludidos.

El hecho de que la autoridad electoral limite los mensajes escritos de los partidos políticos, para la protección de los procesos electorales, no significa que se ejerza censura alguna, sino protección de principios rectores de los procesos electorales que encausan la protección de otro valor constitucionalmente protegido, como lo es la democracia representativa.

C) En relación al argumento en el sentido de que el artículo impugnado viola el artículo 14 de la Constitución Federal, porque no contempla la posibilidad para los institutos políticos de ser oídos y vencidos en un procedimiento administrativo, seguido en forma de juicio, aduce que los artículos 4º y 5º de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Zacatecas, establecen que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales estarán sujetas al principio de legalidad y, asimismo, instituyen los recursos de revocación, revisión, nulidad electoral y juicio de relaciones laborales para ventilar las posibles controversias en materia electoral en el Estado de Zacatecas. Asimismo, en los artículos 41 y 42 de la misma ley existen las

figuras procesales para dejar a salvo las garantías previstas en el artículo 14 constitucional.

Además señala que la suspensión de los mensajes de propaganda electoral que contravengan la ley no es propiamente un acto de privación del derecho a la libre manifestación de las ideas, sino una medida que tiende a constreñir a los partidos políticos a que se observen las disposiciones legales en materia de propaganda electoral, en el sentido de que ésta no debe dañar derechos de tercero, atentar contra la moral y las buenas costumbres, incitar a la comisión de ilícitos que perturben el orden público.

Esto se afirma en razón de que la medida de suspensión que dicte la autoridad electoral local únicamente comprenderá aquéllos mensajes cuyo contenido infrinja la ley y fuera de este caso los partidos políticos gozan de la más amplia libertad para elaborar, producir y difundir la propaganda que consideren adecuada para difundir entre la población sus principios políticos, ideales y plataformas electorales.

Agrega que como no se está en presencia de un acto de privación, no es necesaria la oportunidad de defensa previa al acto de afectación, pues ella puede darse con posterioridad, a fin de no afectar la efectividad y expeditéz de cada una de las etapas del proceso electoral que exige la legalidad y el interés público.

Lo anterior, se puede dar en tres momentos, el primero, en la discusión efectuada ante el Consejo Electoral del Estado mediante la intervención que tienen en él los partidos políticos, el segundo, mediante el recurso de revocación que se promueve ante dicha autoridad administrativa electoral y el tercero, ante autoridad judicial al interponer el recurso de revisión, procedimientos en los cuales podrá aportar en su momento las pruebas que considere acredite que los mensajes publicitarios son legales. Con ello se salvaguardan las garantías procesales establecidas en el artículo 14 constitucional.

Menciona que la suspensión de los mensajes publicitarios que en todo caso llegue a dictar el Consejo Electoral, en su carácter de autoridad electoral, obedecería a que se consideró que se está ante la emisión de un acto contrario a lo establecido en la ley, esto es, que no se cumple con los requisitos para que se considere apta la difusión de propaganda electoral en los medios masivos de comunicación.

En cuanto al argumento del poco tiempo que se dispone en los procesos electorales, opina que la autoridad administrativa y jurisdiccional, a través de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Zacatecas, establece que durante los procesos electorales todos los días y las horas son hábiles y los plazos se computarán momento a momento, por lo que la premura en la resolución queda garantizada a partir del artículo 11 de la legislación citada.

D) En relación con las violaciones al artículo 14 y 116 de la Constitución Federal, en tanto que ninguno de los poderes puede ir más allá de lo que establece la propia Constitución Local, so pena de conculcar su propio orden jurídico interno y, por consecuencia, el orden jurídico nacional, señala que la legislatura del Estado de Zacatecas está actuando fundada y motivadamente, de acuerdo al artículo 65, fracción I de la Constitución Local. Además precisa que al no estar la facultad legislativa en materia electoral local reservada a la Federación, ni encontrarse en el catálogo del artículo 115 de la Constitución Federal, significa que está conferida a las entidades federativas, por lo que la Legislatura del Estado de Zacatecas actúa en virtud de una facultad reglamentaria legislativa derivada del artículo 43, no así extralimitándose en sus atribuciones.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS".

E) En relación con la violación argüida por el promovente Partido Acción Nacional en cuanto a que con el artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se vulnera el artículo 133 de la Constitución Federal, en correlación directa a los derechos fundamentales instaurados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, específicamente el que contempla la libertad de expresión, así como violaciones cometidas en contra de la Convención Americana de Derechos Humanos, que afectan a las

garantías de libertad de pensamiento y de expresión conferidas en dicho documento internacional, opinó lo siguiente:

Señala que efectivamente, el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho de toda persona a la libertad de expresión, y según el artículo 133 de la Constitución Federal dicho tratado es derecho positivo vigente en territorio nacional.

Asimismo, el artículo 2º del referido instrumento internacional manifiesta que cada uno de los estados que lo suscriben se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto. Es decir, la protección de este tratado internacional va encaminada a las personas físicas y no a las asociaciones políticas.

Los partidos políticos, según el artículo 41 de la Constitución Federal, son organizaciones de interés público, dicha concepción también es adoptada por la Constitución Local en su artículo 43, por lo que si bien es cierto estas agrupaciones políticas pueden ejercer cierto tipo de derechos, no menos cierto es que hay algunos derechos fundamentales que están reservados para los individuos en particular.

Al no contemplar los derechos instaurados en el presente pacto internacional a organizaciones políticas de interés público, y

ser limitantes a la protección de personas en lo individual, no existe violación al artículo 133 de la Constitución Federal.

En relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos el numeral 1º en su fracción segunda, en vez de utilizar el término individuo, utiliza el de ser humano, por lo que se reitera que los documentos internacionales aludidos no contemplan las condiciones normativas para que se consideren violados los derechos a que se hace referencia, al ser los partidos políticos organismos de interés público y carecer del estatus de individuos o seres humanos para poder entrar bajo la tutela de los mismos.

F) En relación a las violaciones derivadas del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, con la Constitución Federal, opina que no se vulnera la garantía individual de libertad de expresión consagrada en el artículo 6º de la Constitución Federal, toda vez que dicha asignación de recursos está ordenada en ley, inclusive en la Constitución Federal (artículo 116) y Estatal (artículo 44) y en la legislación secundaria respectiva. Esta repartición de los recursos está encaminada a la obtención del sufragio universal. Y deriva de la cantidad de votos obtenidos, la cual tiene una injerencia directa en el sistema de democracia representativa que consagra la Constitución Federal, se trata de un criterio de equidad para repartir los recursos públicos.

Aduce que los criterios para la repartición de los recursos públicos, que emanan de la norma impugnada, no rompen el

principio de equidad, toda vez que el treinta por ciento de los mismos es asignado por el sólo hecho de ser partido político con registro, y un restante setenta por ciento acorde al nivel de representación obtenido.

Por lo tanto, se reparte una parte por el hecho de participar en las elecciones estatales y otra en relación a la representación obtenida por el sufragio universal, de las cuales hasta un cincuenta por ciento podrá gastarse en medios de comunicación masiva, nunca distinguiendo por el hecho de ser un determinado partido político, sino por el nivel de representación que alcancen dichas instituciones políticas.

Agrega que el hecho de que el Instituto Estatal Electoral de Zacatecas sea el conducto para que los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación tampoco vulnera el principio de igualdad, ya que conforme al régimen aprobado, el instituto no podrá limitar el acceso de los partidos a los medios, siempre y cuando los entes políticos no rebasen los topes de gasto establecidos en la ley.

Por lo anterior, señala que no existe violación al principio de equidad de repartición de recursos públicos a través del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por adecuarse a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal y Estatal, así como en la ley respectiva. Ya que también tiene por objeto la persecución del sufragio universal, y a partir de éste formula criterios de

distribución en los recursos públicos, dejando una parte alícuota en la repartición de los mismos.

Es así que no se actualiza violación al artículo 6º de la Constitución Federal, y se garantiza la libertad de expresión, por lo que la emisión de las ideas en los procesos electorales no se encuentra afectada, en consecuencia no se cumple la pretensión del partido promovente.

2.- Señala que la distinción legislativa derivada del artículo 23, fracción XLII impugnado, obedece a una cuestión objetiva y constitucionalmente válida, derivado de ello existe una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido, que en el caso específico es la democracia representativa a través de los procesos electorales, por lo que se cumple con los requisitos de proporcionalidad establecidos entre la distinción hecha por el legislador y los fines marcados por la Constitución Federal.

Para llegar a lo anterior, cita la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL".

Asimismo, cita por analogía, la jurisprudencia de rubro: "DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA EXPEDIR DISPOSICIONES SOBRE EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE

COMUNICACIÓN, SIN QUE ELLO IMPLIQUE LEGISLAR EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN”.

Además cita la jurisprudencia de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN II, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA QUE REGULA EL ACCESO DE DICHS INSTITUTOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN PRIVADAS, NO CONTRAVIENEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

G) Aduce que es falso el argumento del Partido Convergencia consistente en que los estados, en ejercicio de sus atribuciones, no puedan establecer disposiciones referentes a la participación de los partidos políticos nacionales, cuando aquéllas vayan encaminadas a regular los procesos comiciales estatales.

Lo anterior, no significa que con ese tipo de regulación, por parte de la Legislatura del Estado se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen de intervenir en ese tipo de procesos derivado de lo dispuesto en el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal y, otra la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los procesos locales.

Es decir, el derecho de participar en procesos electorales municipales y estatales deriva de su sola calidad como partidos nacionales; sin embargo, su intervención está sujeta a las disposiciones legales que rijan estos procesos electorales, entre ellas, la de cumplir con las reglas que para la participación en esos procesos el legislador local establece.

Asimismo, señala que la exigencia que establecen los numerales impugnados, para que los partidos políticos, incluidos los nacionales, realicen todas las actuaciones y trámites ante la autoridad electoral local a través de sus dirigencias estatales no constituye una regulación a la vida interna de los partidos políticos nacionales.

Lo anterior, en virtud de que de conformidad con el artículo 27, párrafo i, inciso c), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral deben prever en sus estatutos diversos órganos, dentro de los cuales se encuentran los comités o equivalentes en las entidades federativas.

En este contexto, por virtud de una ley expedida por el Congreso de la Unión, órgano facultado para legislar en todo lo relativo a la organización interna de los partidos políticos nacionales, éstos deben contar con un órgano de representación en cada una de las entidades federativas. Por lo tanto, al establecer la legislación electoral del Estado de Zacatecas que los

diversos trámites ante la autoridad electoral se realicen a través de la dirigencia estatal, debe interpretarse que hace referencia a los órganos mencionados y, por ello, no se actualiza una violación a la Constitución Federal.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL”.

Finalmente, señala que la facultad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones locales se desprenda de la Constitución Federal, ello, en ningún momento es óbice para que la participación de los partidos políticos no se deba ceñir a las disposiciones que en su caso emita la legislatura local para regular los procesos electorales correspondientes. Asimismo, no se están regulando aspectos que se encuentran fuera de los procesos electorales ni a la participación de los partidos políticos nacionales en los mismos, ya que la reforma de ningún modo se involucra en la organización ni en la toma de decisiones de los institutos políticos, por lo que no atenta contra la libertad de los ciudadanos para asociarse, consagrada en los artículos 9º y 35 de la Constitución Federal en partidos políticos nacionales.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, los alegatos del Procurador General de la República y encontrándose debidamente instruido el procedimiento en sus términos, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO QUE:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, en virtud de que se plantea una posible contradicción entre diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por razón de método, en primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El párrafo primero del artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el Decreto “327” por el que se aprobaron y reformaron diversos artículos de la Ley Electoral, de la Ley Orgánica

¹ “ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

del Instituto Electoral, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas del Estado de Zacatecas, se publicó el sábado siete de octubre de dos mil seis en el Periódico Oficial del Estado, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a foja sesenta y nueve del expediente. Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del domingo ocho de octubre de dos mil seis, al lunes seis de noviembre del mismo año.

En el caso concreto, según consta de los sellos que obran al reverso de las fojas sesenta y ocho vuelta, y ciento ocho vuelta del presente expediente, las demandas se presentaron el viernes tres de noviembre de dos mil seis², y el lunes seis del mismo mes y año³, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que son oportunas.

TERCERO. Legitimación de los promotores de las acciones.

Se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven las acciones de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

² PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

³ PARTIDO CONVERGENCIA.

a) Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

En el caso, por una parte, el Partido Acción Nacional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral; asimismo, en diversa copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, consta que Manuel Espino Barrientos quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado Partido, se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del mencionado partido político (foja setenta y nueve del expediente).

La fracción I del artículo 64 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional⁴, establece en lo conducente, que el Presidente de Acción Nacional puede ejercer la representación legal de Acción Nacional (foja doscientos cuarenta y nueve del expediente).

⁴ “Artículo 64.- Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

I. Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo.

En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; [...]”.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por el Presidente del referido partido político, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político.

Por otra parte, el Partido Político Convergencia, es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (visible a foja ciento veinte). Asimismo, en diversa copia certificada expedida por el mismo funcionario consta que Luis Maldonado Venegas es el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del propio Partido Político (visible a foja ciento diecinueve).

El artículo 17, párrafo 3, inciso r) de los Estatutos del Partido Convergencia⁵, establece que el Presidente del Comité Ejecutivo cuenta con facultades para representar al Partido ante cualquier autoridad.

Por tanto, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Convergencia, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, la acción

⁵ARTÍCULO 17.

Del Presidente (a) del Comité Ejecutivo Nacional.

[...] 3. El presidente (a) del Comité Ejecutivo Nacional lo es igualmente de la Asamblea, de la Convención y de la Comisión Política Nacional con los deberes y atribuciones siguientes:

[...] r) Representar al partido con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para suscribir títulos de crédito, así como para actos de administración y de dominio, incluyendo los que requieran cláusula especial conforme a la ley, y delegar los que sean necesarios, a excepción de la titularidad y representación de la relación laboral que corresponde al tesorero de cada instancia, en términos de lo establecido en el numeral 10 del artículo 46”.

presentada en su nombre, fue suscrita por Luis Maldonado Venegas, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

Asimismo, al ser las normas impugnadas de naturaleza electoral, es inconcuso que los partidos políticos Acción Nacional y Convergencia están legitimados para ejercer las presentes acciones.

CUARTO.- Causas de improcedencia. En estas acciones de inconstitucionalidad, las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, así como el Procurador General de la República, no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer.

QUINTO.- Determinación de la cuestión efectivamente planteada. En principio conviene precisar cuales son las normas generales cuya invalidez se solicita en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal⁶, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes y podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.

⁶ “Artículo 39.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”.

En este tenor, conviene desde este momento precisar cuáles son las normas generales que los partidos políticos promoventes de las presentes acciones de inconstitucionalidad, impugnan en esta vía.

El partido político Acción Nacional en el apartado de su demanda denominado “III) Norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado”⁷, expresamente señaló:

“La contenida en el Decreto 327 que se diera a conocer a través del Periódico Oficial del Estado correspondiente al día sábado 7 de octubre del 2006, por que ilegal e inconstitucionalmente se modifican y adicionan los artículos 19, 37, 45, 47, 53, 54, 55, 70, 71, 81, 82, 115, 116, 119, 129, 243 y 244 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el artículo 13 párrafo segundo, 23 fracción XLII, 65 fracción VI, y se adiciona un artículo 72-A, a la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado, el artículo 12, la fracción I del artículo 32 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas y el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas”.

Sin embargo, no obstante lo anterior, del análisis integral de la demanda promovida por el partido político Acción Nacional, advertimos que no obstante que en el apartado transcrito señaló diversos preceptos, lo cierto es que únicamente impugna los artículos 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado. Ello en virtud de que tanto los conceptos de invalidez que hace valer, como los preceptos constitucionales que señala como violados, únicamente están encaminados a cuestionar la constitucionalidad de los preceptos legales señalados.

⁷ Página 2 de la demanda.

Por su parte, el partido político Convergencia en el apartado de su demanda denominado “II. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiere publicado”⁸, expresamente señaló:

“El Decreto número 327, mediante el cual se REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Zacatecas, el siete de octubre del 2006, cuyo ejemplar se acompaña a la presente”.

De lo anterior se advierte que el partido político Convergencia, no señaló expresamente en este apartado, las normas generales que impugna, sin embargo, del análisis integral de su demanda, advertimos que los artículos que impugna son los siguientes: 19, numeral 1; 37, numeral 4; 45, numeral 1, fracción VII; 47, numeral 1, fracción XVI; 70, numeral 2; 71, numeral 1; 81, numeral 1; 82, numeral 1; 115, numeral 1; 116, numeral 1; 119, numeral 1; y 129, numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Lo anterior en virtud de que tanto los conceptos de invalidez que hace valer, como los preceptos constitucionales que señala como violados, únicamente están encaminados a cuestionar la constitucionalidad de los preceptos legales señalados.

SEXTO.- Declaratoria de desestimación. Previamente al análisis de los conceptos de invalidez, debe señalarse que este Tribunal Pleno, en sesión pública de siete de diciembre de dos mil seis, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que

⁸ Página 6 de la demanda.

hace a la impugnación del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, ordenando el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace al citado numeral, en atención a lo siguiente:

Tomando en consideración que de la votación del proyecto del Ministro José Ramón Cossío Díaz, que proponía la inconstitucionalidad del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y su declaración de invalidez, aparece que el resultado de la misma fue de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza, a favor del proyecto; y de tres votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón, en contra, procede desestimar la acción.

Lo anterior, en atención a que del análisis conjunto de los artículos 41, fracciones III y V, 59, 72 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, al presentarse la hipótesis de que un proyecto en el que se proponga la inconstitucionalidad de la norma impugnada no alcance la mayoría exigida para invalidarla —ocho

⁹Artículo 41. Las sentencias deberán contener: (...). III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados; (...).

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; (...).

“Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

“Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”.

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

votos—, debe hacerse, en un punto resolutivo de la sentencia, la declaración plenaria de la desestimación de la acción.

SÉPTIMO.- Estudio de fondo. Una vez precisado lo anterior, abordaremos de manera temática el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean por los partidos políticos promoventes. En principio analizaremos la impugnación que el partido político Acción Nacional hace respecto del artículo 55, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Dicha impugnación nos insta a determinar en primer término si la norma legal referida respeta o no la libertad de expresión y la prohibición de censura previa previstas en la Constitución Federal.

TEMA: Libertad de expresión y censura previa

El partido político Acción Nacional señala esencialmente que el segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que faculta al Consejo General del Instituto Electoral del Estado para determinar si el contenido de los mensajes publicitarios de los partidos políticos se ajusta o no a la normatividad electoral, transgrede la libertad de expresión prevista en la Constitución Federal (así como en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país), en cuyos términos la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y tampoco está permitido establecer la censura previa. El artículo citado dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 55.-

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos y, en su caso, de las coaliciones contratar por conducto del Consejo General tiempos y espacios en los medios de

comunicación social para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.

2. El Consejo General supervisará que el contenido de los mensajes reúna los requisitos que señale la presente ley y el propio Consejo. De existir contravención a las disposiciones de este ordenamiento en su difusión, el Consejo General ordenará la suspensión debidamente fundada y motivada. Ningún partido político, persona física o moral que no sea el Consejo General, podrá contratar propaganda en radio, televisión o prensa, de algún partido político, colación o candidato o precandidato”.

Como puede observarse, se trata de un precepto legal que, por un lado (en su primer párrafo y en la parte final del segundo) establece que los precandidatos, partidos y coaliciones políticas podrán contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación social exclusivamente por conducto del Consejo General del Instituto Electoral estatal, previsión sobre la que no hay concepto de invalidez alguno y que se sitúa por tanto, fuera del alcance de la litis. Por otro lado (en la primera parte de su segundo párrafo), el artículo 55 establece que Consejo General supervisará que el contenido de los mensajes que quieran difundirse en los medios de comunicación reúnan los requisitos que señalados en la Ley Electoral en la que se inscribe (“la presente ley”) así como los señalados por el propio Consejo General. De existir contravención, el Consejo General ordenará la suspensión de los mensajes de forma debidamente fundada y motivada.

¿Son estas previsiones compatibles con las libertades de expresión e imprenta garantizadas en nuestra Carta Magna? El Partido de Acción Nacional, como hemos sintetizado en su momento, estima que no. A su juicio, esta previsión legal limita la libertad de

expresión de los partidos políticos y coaliciones porque, según sus términos, la autoridad electoral, de oficio y *ex ante*, revisa los mensajes publicitarios, supuestamente con la finalidad de generar condiciones de equidad en la contienda electoral y evitar la difusión de mensajes que denigren, ofendan, calumnien o injurien a alguna de las partes en la contienda, a instituciones o a terceros. Y en caso de que determine que los mensajes publicitarios vulneran el marco normativo, puede y debe ordenar su suspensión. El Partido de Acción Nacional estima que dicho esquema legal ataca directamente el derecho a la libertad de expresión, pues no se permite a los partidos políticos manifestar con toda libertad sus ideas políticas, imponiendo mayores límites que a la libertad de expresión que los establecidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de la materia.

Para analizar el mérito de los anteriores alegatos, es preciso recordar en primer término que los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en síntesis, lo siguiente: a) la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta; e) los límites a la libertad de escribir y publicar

sobre cualquier materia son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.¹⁰

Estos derechos fundamentales, que constituyen pilares fundamentales del Estado democrático de derecho, fueron de los primeros que las declaraciones de derechos incluyeron y hoy en día se encuentran en el núcleo de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, y en particular en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como el Pacto de San José de Costa Rica,¹¹ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.¹² Haciendo una síntesis combinada del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica¹³ con

¹⁰ “Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

“Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera 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 delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos”.

¹¹ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹² Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹³ Pacto de San José de Costa Rica.

“Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴, obtenemos los siguientes puntos fundamentales:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Estas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

¹⁴ Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos.

“Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

f) Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

Entre los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales citados, a continuación nos permitiremos destacar dos que son esencialmente relevantes para el análisis jurídico que debemos desarrollar en la presente instancia. El primero de ellos tiene que ver con los sujetos y

el contenido de estas libertades y nos llevará a subrayar la función de las mismas en el marco de una democracia representativa. El segundo tiene que ver con los límites que pueden jurídicamente imponerse a estas libertades y con los que, por el contrario, están proscritos.

Libertad de expresión y democracia representativa.

Las diferentes dimensiones del *contenido* de la libertad de expresión pueden ser explicadas y desarrolladas en múltiples dimensiones.

Por ejemplo, y como la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones¹⁵, se trata no solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura asimismo el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho. La libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

¹⁵ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.

Esta doble dimensión explica asimismo la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente. Ello tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero en especial en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, la misma requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de los mismos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

A los efectos de este asunto, en cualquier caso, la dimensión de la libertad de expresión que resulta pertinente subrayar sobre cualquier otra es la *función estructural* que su pleno ejercicio despliega en una democracia. Como es generalmente admitido, la garantía plena de la libertad de expresión (y del derecho a la información) no cumple únicamente la función *individual* ligada a la autonomía de las personas que les asegura un importante espacio de creatividad y desarrollo individual, sino que constituye frecuentemente la piedra de toque de la existencia y calidad de la vida democrática en un país. Debido a que la libre y desinhibida expresión de las ideas y la comunicación de las noticias es indispensable para la formación de la

opinión pública, y dado que la existencia de una opinión pública libre, informada y atenta al comportamiento de los gobernantes es un componente necesario para el funcionamiento del sistema de estado que rige en nuestro país —la democracia representativa—, el pleno y seguro ejercicio de la libertad de expresión forma parte del “interés público”, y origina una conexión entre derecho individual y sistema político que es mucho más tenue en el caso de otras libertades.

La dimensión estructural de la libertad de expresión explica, a su vez, dos rasgos centrales del modo en que la misma se concibe y protege a nivel del derecho comparado. En primer lugar, explica que las libertades de expresión e imprenta salvaguarden de manera especialmente clara y enérgica el derecho de las personas a expresar sus ideas en materia *política*. El discurso político está más directamente relacionado que otros —por ejemplo, el discurso de la publicidad comercial, o el que es propio de la industria del entretenimiento— con la función pública e institucional de la libertad de expresión. Por lo tanto, garantizar su plena y libre difusión resulta especialmente relevante para que la libertad de expresión cumpla cabalmente con su posición estratégica en el proceso por el que la opinión pública se forma en el marco funcional de la democracia representativa. La posición casi de *primus inter pares* que se le otorga a la libertad de expresión entre los derechos consagrados por las constituciones de las democracias actuales es la responsable, como veremos, de que los límites que quieran imponerse a la misma en aras de la protección de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos —en especial cuando se trata de contenidos y debates políticos— estén sometidos a unas condiciones muy exigentes.

En segundo lugar, la dimensión estructural de la libre expresión en el contexto de la democracia representativa explica el papel institucional que despliegan los partidos políticos, como entidades de interés público, en la formación de la opinión pública. Los partidos políticos no son personas jurídicas ordinarias, sino que existen y están estructurados para ser precisamente el nexo entre los ciudadanos y los representantes que ejercen el poder en su nombre. Como tales, no son solamente el mecanismo constitucionalmente establecido para integrar a los titulares de una amplia gama de instancias de decisión, sino que son agentes centrales, profesionales y permanentes de formación de la opinión pública. Aunque los derechos a expresarse libremente y a participar políticamente gozan de facetas que pueden ser y son individualmente ejercidas, existen otras que se ejercen precisamente por medio de los partidos políticos, quienes a su vez, por su condición de personas jurídicas, son titulares de los derechos fundamentales en la medida en que ello sea compatible con su naturaleza.¹⁶

En el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos

¹⁶ En efecto, y aunque no haya necesidad en el contexto de este asunto de profundizar sobre esta cuestión, vale la pena mencionar que, mientras las personas físicas son las titulares ordinarias de los derechos fundamentales, y en esa medida son titulares de la totalidad de los mismos, en los términos que la Constitución señala, las personas jurídicas son sólo titulares de algunos de ellos: los que son compatibles, suele decirse, con su naturaleza. Este criterio conduce a un catálogo cuyos contornos son naturalmente difíciles o imposibles de definir de una vez por todas, pues es a medida que las personas jurídicas que gozan de legitimación activa en las distintas vías de control constitucional acuden a los tribunales y se ostentan titulares de los citados derechos que hay oportunidad de ir desarrollando las distinciones y delimitaciones pertinentes.

públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión esta destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta.

Límites a la libertad de expresión.

La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los Convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión —o los derechos de participación política, indirectamente aludidos en las consideraciones anteriores— no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados. Sin embargo, los textos fundamentales se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.

La primera y la más importante de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7° de la Constitución Federal (“ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta...”) como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana (“[e]l ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”) es la interdicción de la censura previa.

La prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los

particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir el desarrollo de las mismas. El Pacto de San José es uno de los instrumentos más claros respecto de esta cuestión, porque contrapone expresamente el mecanismo de la censura previa a la regla según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede ser sometida a responsabilidades ulteriores.

La prohibición de la censura, en otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los mismos. Lo que significa e implica es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad *excluya* sin más a un determinado mensaje del debate público; los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades —civiles, penales, administrativas— posteriores. No se trata, pues, de que no se pueda *regular* el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas incluso respecto del contenido de los mensajes. El *modo de aplicación* de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del debate público.

La Convención Americana establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el

carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto¹⁷. Así, el artículo 6° destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos —“la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”— a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público”.¹⁸

El artículo 7° de la Constitución Federal, por su parte, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es “inviolable”, y que “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o

¹⁷ El artículo 6° establece que “[l]a manifestación de 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”; el primer párrafo del artículo 7°, por su parte, establece que “[e]s 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 de delito”.

¹⁸ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6° parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito de la misma. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6° con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.

impresores, ni *coartar* la libertad de imprenta, que *no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso* podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito” (énfasis añadidos). Se trata, por lo tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

La Convención Americana, por su parte, impone como “límites de los límites” las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión (“necesarias para asegurar”), hay que decir que aunque no es sinónimo de medidas “indispensables”, sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa: para estimar que una restricción es “necesaria”, no es suficiente demostrar que es “útil”.

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

El estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión —por cualquier medio— deben ser diseñadas y

constitucionalmente evaluadas queda evidenciado asimismo por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las “restricción indirectas” a la misma. Ello se hace de modo enfático y directo en la Convención Americana (“[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”), y de modo más fragmentario pero no menos inequívoco en nuestra Constitución Federal, que al proscribir la exigencia de fianza a los autores o impresores, al hablar de la imposibilidad de “coartar” la libertad de imprenta, al establecer que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito, o al referirse a la necesidad de dictar cuantas leyes orgánicas sean precisas para evitar encarcelar a los empleados de una imprenta por existir denuncias contra ellos muestra igualmente (en la clave de la época en la que el texto fue originariamente redactado) la preocupación por evitar que se busquen medios indirectos u oblicuos para restringir la libre circulación de ideas.

El control previo de la publicidad electoral por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas

Las libertades de expresión e imprenta contempladas en nuestra Constitución y en los tratados, como hemos subrayado, tienen límites, y el legislador puede dar especificidad a los mismos en el despliegue ordinario de su función normativa. ¿Se cohonestan, sin embargo, las determinaciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 55 del

Código Electoral del Estado de Zacatecas, con los parámetros desarrollados en la sección anterior?

El precepto impugnado prevé, recordémoslo, que el Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas supervisará que el contenido de los mensajes publicitarios que quieran emitir los contendientes en unas elecciones reúna los requisitos que señalen la propia Ley Electoral local o los que él mismo establezca y, en caso contrario, ordenará de modo debidamente fundado y motivado la suspensión de los mismos. De modo textual: "...El Consejo General supervisará que el contenido de los mensajes reúna los requisitos que señale la presente ley y el propio Consejo. De existir contravención a las disposiciones de este ordenamiento en su difusión, el Consejo General ordenará la suspensión debidamente fundada y motivada".

Lo primero que debemos analizar, de conformidad con los parámetros desarrollados, es si esta previsión equivale a la imposición de una previa censura que esté constitucionalmente vetada, pues una conclusión positiva en tal sentido haría innecesario un análisis ulterior acerca del modo en que la disposición impugnada puede considerarse una concreción razonable de los límites a la libre expresión.

Para ello es necesario determinar con precisión la naturaleza de las facultades que el artículo otorga al Consejo General del Instituto Electoral local. El primer factor que debe ser destacado es que la norma impugnada prevé que la "supervisión" efectuada por el citado organismo desemboque eventualmente en una "suspensión" del contenido de los mensajes publicitarios. Ello suscita la duda de si se trata de una revisión que se efectúa una vez los mensajes ya están siendo transmitidos, lo cual parece ser indicado por el término

empleado —el término “suspensión”, que remite a una instrucción para interrumpir algo que ya está en curso¹⁹— o si se trata de una suspensión que en realidad impide o aborta de raíz la difusión del mensaje, interpretación que vendría abonada por el hecho de que, al ser el Consejo General la autoridad facultada para contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación social para la difusión de mensajes orientados a la obtención del voto²⁰, esta autoridad parece tener facultades para analizar la propaganda electoral antes de que esta sea transmitida en los medios de comunicación social.

Sin embargo, a nuestro juicio no resulta necesario optar entre una u otra posibilidad —siendo posible derivar ambas con relativa facilidad del tenor de la ley— porque es posible concluir, en cualquiera de los dos casos, que la previsión legal analizada instaura un sistema de censura previa. En efecto: el segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Electoral zacatecana instaura un mecanismo de control del contenido expresivo que, a los efectos del análisis constitucional, es en cualquier caso *ex post*, no *ex ante*, pues no se trata de un sistema de atribución de responsabilidad por las consecuencias jurídicas de un actuar no apegado a las condiciones legales, sino de un filtro que permite a una autoridad convertirse en la seleccionadora de los mensajes que pueden ingresar en la campaña electoral y los que no pueden hacerlo, incidiendo de esta manera en la configuración sustantiva del debate electoral, de conformidad con unos parámetros (previsión de actuación de oficio de la autoridad electoral, no a instancia de persona o institución que se sienta agraviada, y ausencia de acotaciones efectivas respecto a aquello que la autoridad electoral

¹⁹ Según el Diccionario de la Real Academia Española suspender significa “levantar, colgar o detener algo en alto o en el aire. Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”.

²⁰ Cabe señalar que esta es una previsión que queda fuera de nuestro ámbito de análisis ya que no constituye uno de los objetos de impugnación en los términos de la demanda.

puede identificar como límite a los mensajes que los partidos desean transmitir) que, como destacaremos con posterioridad, dejan la posibilidad de expresarse a través de los medios de comunicación social en una mera posibilidad sometida a la voluntad discrecional de la autoridad electoral.

En nuestra opinión, la interpretación de lo que constituya censura “previa” no puede hacerse depender del hecho de que quepa una interpretación legal según la cual la autoridad comicial estatal estaría obligada primero a contratar la difusión del mensaje o spot propagandístico, y sólo posteriormente indagar si su contenido respeta o no las disposiciones legales así como las reglas que disponga el propio instituto. En este caso, efectivamente, el filtro de la autoridad electoral no se sitúa en el momento cero (antes de que se difunda el mensaje) sino en el momento uno (en algún momento posterior a la difusión inicial del mensaje, determinado por ella misma), pero el resultado es funcionalmente el mismo: existe una autoridad que se erige en censora de lo que puede y lo que no puede entrar en el debate, y que por lo tanto tiene el control *ex ante* de las armas con las que cada contendiente contará en la campaña electoral.

No podemos olvidar que la norma impugnada incide en lo que constituye, como hemos destacado con anterioridad, uno de los ámbitos nucleares de ejercicio de la libertad de expresión, ni que el ejercicio de la facultad atribuida al Instituto Electoral estatal tiene efectos en muchos sentidos irreversibles. Los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente

intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político —el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia—. Todo ello pesa en la decisión del Constituyente Permanente mexicano —como pesó en la de los firmantes del Pacto de San José, o en los autores de tantos textos fundamentales que proscriben la previa censura— según la cual un sistema de censura previa es siempre un remedio peor que la enfermedad que estaría destinada a tratar.

En efecto: la idea que subyace y da sentido a la prohibición constitucional de censura previa no parte, obviamente, de negar que en el transcurso de una campaña política se puedan cometer abusos; es, por el contrario, claro que en el ejercicio de la libertad de expresión se pueden cometer abusos y se pueden afectar intereses ajenos más allá del amplio margen de lo que debe ser considerado normal en el transcurso de los debates vigorosos, intensos y (en campaña electoral incluso) frecuentemente excesivos a que la vida democrática da lugar. Sin embargo, el Constituyente, tras ponderar cuidadosamente ese hecho con el resto de intereses y derechos relevantes, concluyó que, con independencia de las circunstancias particulares, las medidas previas que redundan en sacar de la circulación (en privar de difusión) ciertos mensajes, nunca son constitucionalmente proporcionadas. Los abusos e infracciones generan responsabilidad, pero el mecanismo para hacerla efectiva tiene que venir dada por una tipificación, si se quiere, de las causales de la misma dentro de parámetros constitucionalmente aceptables, y por la atribución de responsabilidad civil, penal o administrativa a posteriori.

Por lo poderoso y terminante de sus efectos (que tienen una incidencia irreversible en el debate público) y por la imposibilidad de pensar que es humanamente posible encontrar un censor que actúe siempre según criterios constitucionalmente certeros, el Constituyente Permanente determinó que la instalación de un sistema de censura previa tiene muchos más riesgos que ventajas, y que, con independencia de las distintas formas que podría adoptar, tiene siempre unos costos demasiado altos —inasumibles— para la vida democrática.

Por todo ello, el esquema creado por el legislador zacatecano en el numeral 2 del artículo 55 de su Ley Electoral, al constituir un sistema de previo de control de los mensajes de la campaña política por razón de su contenido que desemboca en una decisión acerca de cuáles tendrán vía libre en la campaña electoral y cuáles serán retirados, o nunca serán difundidos debe ser declarado contrario a los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal. Estos preceptos prohíben en los términos más enérgicos la previa censura y aún las restricciones meramente indirectas u oblicuas a la libre expresión, y sin embargo la facultad que la norma impugnada otorga al Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas para supervisar si la publicidad de los partidos políticos se ajusta o no a la Ley Electoral o a los requisitos que él mismo disponga, constituye precisamente esto: un sistema de censura previa, que permite a dicha autoridad impedir la difusión de los mensajes que los partidos y coaliciones quieran comunicar a la ciudadanía en ejercicio de sus actividades y funciones ordinarias.

La ausencia de límites efectivos a la discrecionalidad de la autoridad electoral local.

El problema constitucional que aqueja al precepto impugnado, como hemos sustanciado en el apartado anterior, se asocia con su carácter de control previo, y por tanto resulta anterior e independiente del modo en el mismo diseña los detalles y estándares que deben regir la supervisión de los mensajes por parte del Consejo General electoral local. Sin embargo, y ya en calidad de razonamiento a mayor abundamiento, consideramos pertinente señalar la defectuosa factura de la norma impugnada desde otras vertientes constitucionalmente importantes.

Lo que, según el tenor de la norma impugnada, el Consejo General del Instituto Electoral local debe comprobar al efectuar su actividad supervisora es que los mensajes que los partidos, coaliciones, candidatos o precandidatos desean difundir en forma de propaganda electoral reúnan “los requisitos que señale la propia Ley Electoral local y el Consejo”. ¿Cuáles son estos “requisitos”? De la revisión del contenido de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se deduce lo siguiente:

a) Se entiende por propaganda electoral el conjunto de impresos, escritos, publicaciones, imágenes, programas de radio o televisión, grabaciones sonoras y de video, y objetos que un partido político, coalición o en su caso sus candidatos y simpatizantes, elaboren y difundan para hacer proselitismo y dar a conocer sus principios, programas de acción, estatutos, ideario, actividades, normatividad, candidatos y plataforma electoral, en el proceso electoral o fuera de él (artículos 5º, numeral 1, fracción XXXI y 133, numeral 1)²¹.

²¹ “Artículo 5º.

1. Para los efectos de esta ley se entenderá por: (...) XXXI. Propaganda Electoral.- Conjunto de impresos, publicaciones, programas de radio o televisión y objetos que un partido político elabora para hacer proselitismo y dar a conocer sus principios, programas de acción, estatutos, ideario, actividades, normatividad, candidatos y plataforma electoral, en el proceso electoral o fuera de él”.

b) El Consejo General debe expedir y publicar, a más tardar el treinta de enero del año en que se celebren elecciones ordinarias, el acuerdo que contenga el listado que identifique los productos y servicios en materia de propaganda electoral, susceptibles de ser utilizados por los partidos, las coaliciones y los candidatos en las campañas electorales (artículo 133, numeral 2)²².

c) Las reuniones públicas que realicen los partidos políticos y los candidatos registrados, se regirán por lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución Federal y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente (artículo 136, numeral 1)²³.

d) La propaganda impresa que utilicen y difundan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, debe contener la identificación plena de quienes la hacen circular, y no tendrá más limitaciones que las que establece la Constitución Federal, la particular del Estado y la propia ley electoral local. Se preservará el respeto a la

“Artículo 133.

1. La propaganda electoral son los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos y en su caso las coaliciones, sus candidatos y simpatizantes, con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y la plataforma electoral”.

²² “Artículo 133.

2. A más tardar el treinta de enero del año en que se celebren elecciones ordinarias, el Consejo General del Instituto expedirá y publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, un acuerdo que contenga listado que identifique los diversos productos y servicios en materia de propaganda electoral, susceptibles de ser utilizados por los partidos, las coaliciones y los candidatos en las campañas electorales”.

²³ “Artículo 136.

1. Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados, se regirán por lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos políticos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente”.

vida privada de los candidatos, autoridades, terceros, instituciones y valores democráticos (artículo 139, numeral 1)²⁴.

e) La propaganda electoral que se difunda a través de los medios de comunicación social, evitará cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos, instituciones o terceros. A estos mismos lineamientos se sujetará la propaganda que se realice en la vía pública a través de grabaciones y por cualquier otro medio (artículo 140, numerales 1 y 2)²⁵.

Sintetizando de algún modo los contenidos de este cúmulo de referencias, los requisitos que según la Ley Electoral del Estado de Zacatecas deben respetar los contenidos de la propaganda electoral (impresa, difundida en la vía pública o a través de los medios de comunicación social) que deseen realizar los partidos políticos, coaliciones o candidatos registrados, son “el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros, instituciones y valores democráticos” y la necesidad de “[evitar] cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos, instituciones o terceros”. A ello se añaden los límites que puedan derivar de las cláusulas que la Constitución Federal enumera como límites generales de las libertades de expresión e imprenta: no atacar la moral, los derechos de tercero, no provocar algún delito y, de nuevo, no

²⁴ “Artículo 139.

1. Toda propaganda impresa que utilicen y difundan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberá contener identificación plena de quienes la hacen circular, y no tendrá más limitaciones que las que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y la presente ley. Se preservará el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros, instituciones y valores democráticos”.

²⁵ “Artículo 140.

1. La propaganda electoral que se difunda a través de los medios de comunicación social, evitará cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos, instituciones o terceros.

2. La propaganda electoral que se realice en la vía pública a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetará a lo previsto en el párrafo anterior, así como en los ordenamientos materia de prevención de la contaminación”.

perturbar el orden público o la paz pública (la Constitución Local no parece añadir ningún elemento adicional).²⁶

Pero a todo ello hay que agregar, todavía, la referencia del segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Electoral según la cual, junto a los requisitos establecidos en la misma, deberán respetarse también los establecidos por el propio Consejo Electoral a cargo de la labor de supervisión (“los requisitos que señale la propia Ley Electoral local y el Consejo”).

A la vista de lo anterior, es claro en opinión de esta Suprema Corte, sin necesidad de mayor elaboración, que la norma impugnada adolece de un problema de taxatividad muy acusado. No se trata solamente de que la ley electoral presente sólo dos estándares que gozan de un referente relativamente concreto —el que insta a la autoridad a garantizar la vida privada de los candidatos y el que la insta a evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos y partidos, instituciones—. El problema es que junto con estas referencias, se incluyen también las de garantizar el respeto a “terceros, instituciones y valores democráticos” (artículo 139, numeral 1), que constituyen cláusulas inmensamente más abiertas desde la perspectiva de sus implicaciones posibles. Lo mismo puede decirse respecto de las referencias a las cláusulas generales de orden público, respeto a los derechos de los demás o no ataque a la moral,

²⁶ De una revisión integral de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, encontramos que en su Título II denominado “De los Derechos Fundamentales”, Capítulo Único denominado “De las Garantías Individuales y Sociales”, que va de los artículos 21 a 35, no existe un precepto en el que se prevea el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, el artículo 21 de la propia Constitución Local dispone “...que en el Estado de Zacatecas todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los derechos establecidos por la Constitución Política del Estado y las leyes que de ellas emanen, cuya vigencia no podrá suspenderse ni restringirse sino en los casos y mediante los procedimientos que los respectivos ordenamientos determinen”. Por lo tanto, esta Constitución Local, no impone más restricciones al derecho fundamental de libertad de expresión, más que las previstas en nuestra Constitución Federal.

constitucionalmente establecidas, a las que la ley local se limita a remitir.

Sin embargo, el problema más serio deriva del hecho de que, según la norma impugnada, el Consejo General debe evaluar el contenido de los spots a la luz de las previsiones legales anteriores pero también a la luz de “los requisitos que señale (...) el Consejo”, esto es, a la luz de los requisitos que él mismo, beneficiario de una auténtica remisión en blanco, tenga a bien establecer.

Se desemboca así en un esquema en el que el Consejo General del Instituto Electoral estatal no encuentra en la ley ningún límite efectivo para la definición de lo que considerará reglas de obligatorio cumplimiento, con referencia a las cuales juzgará el contenido de la publicidad electoral que los partidos políticos desean difundir en los medios de comunicación. Dado que el artículo impugnado instaura un procedimiento que se despliega de oficio, no es exagerado afirmar que dicho Consejo General queda erigido en “juez en su propia causa”, pues decide cuándo y en qué momento se inicia el proceso de supervisión, define el estándar sustantivo que debe respetar el contenido de los mensajes, y su determinación goza además de fuerza ejecutiva, pues puede proceder a “suspender” la emisión de los mismos.

La supervisión, efectivamente, se hace de oficio, no a instancia de parte agraviada, y se inicia en el momento en el que la autoridad electoral considere oportuno —con la consiguiente inseguridad en la que deja a los partidos políticos en relación con los medios con los que pueden contar en la contienda electoral—, sin necesidad de escuchar o recibir elementos de juicio del sujeto afectado. La misma desemboca

en una determinación que debe cumplir únicamente con la condición de haber sido dictados por autoridad competente y gozar de una adecuada fundamentación y motivación.

Es importante subrayar que no estamos aquí poniendo en cuestión la existencia de una instancia electoral “administrativa” o sugiriendo complementariamente que cualquier decisión que incida apreciablemente en los derechos de los ciudadanos sea tomada por una instancia jurisdiccional, siguiendo los lineamientos propios de un procedimiento en forma de juicio. En nuestro país la autoridad electoral se ejerce a través de un esquema dual en el que muchas decisiones las toman los institutos electorales en la forma propia del procedimiento administrativo, decisiones que después pueden ser revisadas por los tribunales electorales cumpliendo con todas las formalidades esenciales del procedimiento (notificación del inicio y del carácter del mismo; oportunidad de formular alegatos y presentar y desahogar pruebas; dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas²⁷), y ese es un esquema que nos parece enteramente legítimo. El actor político que esté en desacuerdo con la decisión de un instituto electoral no queda en estado de indefensión, pues puede combatir los actos del mismo usando los medios de defensa previstos en la legislación vigente —en el presente caso, se hubiera recurrido a los previstos en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas, tales como el recurso de revocación y el recurso de revisión—. ²⁸

²⁷ Este criterio está plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, de diciembre de 1995, en la página 133.

²⁸ En efecto, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas prevé que el sistema de medios de impugnación que regula tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales se sujeten invariablemente al principio de legalidad (artículo 4º, fracción I). Se establece que el recurso de revocación procederá

Sin embargo, lo que se ventila ante un tribunal electoral es si la autoridad electoral “administrativa” se ha apegado a las condiciones que la ley prescribe —es decir, si ha respetado el principio de legalidad—, mientras que lo que nos compete analizar en la presente instancia es si esas condiciones legales se ajustan a la Constitución Federal. La ley —en este caso la Ley Electoral del Estado de Zacatecas— ya no es el estándar de conformidad con el cual se evalúan los actos y decisiones del instituto electoral, sino el objeto de evaluación a la luz de lo que la Constitución dispone, y es desde esta última perspectiva que esta Suprema Corte estima que una norma como la contenida en el párrafo segundo del artículo 55 de la Ley Electoral de Zacatecas no ofrece una protección suficiente contra la discrecionalidad (en el peor de los casos, contra la eventual arbitrariedad) del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y que, por tanto, tampoco resultaría un estándar apto de revisión ante una autoridad jurisdiccional electoral²⁹.

Tampoco se está cuestionando el sistema de contratación centralizada que, si bien plasma en el numeral 1 del artículo 55 del Código Electoral de Zacatecas, también es aludido en la parte final del

para impugnar los actos o resoluciones que causen perjuicio al interés jurídico de alguno de los sujetos legitimados para interponerlo —entre los que se encuentran los partidos políticos y las coaliciones—, y que provengan de los órganos colegiados o unipersonales del Instituto (artículo 41). También prevé que cuando estos actos se den dentro de un proceso electoral, exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurrente podrá optar entre la interposición del recurso de revocación o el de revisión ante el Tribunal Electoral (artículo 41).

²⁹ El tipo de razonamiento que un tribunal electoral despliega en el ejercicio de sus funciones queda ejemplificado en el conocido caso que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el treinta de septiembre de dos mil tres (SUP-RAP-087/2003). En esta resolución, el tribunal modificó una resolución del Instituto Federal Electoral (CG184/2003, de veintidós de agosto de dos mil tres) según la cual los anuncios difundidos por el Partido Acción Nacional no resultaban violatorios de la normativa aplicable. Se trataba de unos mensajes en los que se evocaba al recuerdo de devaluaciones periódicas, fraudes electorales, asesinatos políticos, matanzas de campesinos e indígenas, autoritarismo, corrupción, abuso de poder, y el miedo que dominaba el país bajo los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional. La citada Sala Superior estimó que los spots contravenían lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal Electoral, “ya que [...] dicho instituto político realizó manifestaciones que denigran la imagen del partido ahora inconforme en franco desacato a la obligación que tiene de abstenerse de hacerlo”, es decir, falló el asunto de conformidad con lo dispuesto con la ley electoral, cuya compatibilidad con la Constitución no era ni hubiera podido ser parte de la litis.

numeral 2 del citado precepto (“[n]ingún partido político, persona física o moral que no sea el Consejo General, podrá contratar propaganda en radio, televisión o prensa, de algún partido político, colación o candidato o precandidato”). Sin embargo, este fragmento del numeral segundo no puede ser propiamente objeto de análisis en el contexto de la presente acción, puesto que, como hemos apuntado al principio de este considerando, se halla fuera del ámbito de impugnación. Sobre un sistema centralizado de contratación de espacios electorales en los medios de comunicación social hemos tenido la oportunidad de pronunciarnos en alguna ocasión reciente, y resulta ilustrativo de lo que hemos sostenido en torno al mismo la tesis de jurisprudencia de rubro “PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN II, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA QUE REGULA EL ACCESO DE DICHOS INSTITUTOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN PRIVADAS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.³⁰

³⁰ Se trata de la tesis P./J. 57/2006, derivada de la acción de inconstitucionalidad 30/2005 (Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos), consultable en la página 1015 del tomo XXIII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Su texto es el siguiente: La reforma a la fracción II del artículo 61 del Código Electoral del Estado de Colima introdujo un novedoso procedimiento para el mejor control de la distribución de tiempos y gastos en la radio y la televisión privadas durante el proceso electoral, con la clara intención de que la autoridad encargada de organizar los comicios fiscalice directamente lo que los partidos políticos gastan en esos medios de difusión, lo cual evidentemente comulga con el imperativo constitucional previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que le impone el deber a dicha autoridad de propiciar condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, lo cual sólo se garantiza a plenitud si el propio Consejo General del Instituto Electoral Estatal sirve de intermediario en la distribución, asignación y contratación de esos instrumentos modernos de difusión, y que en este caso sirven de vehículos de propaganda electoral. Ahora bien, la expresión contenida en el mismo precepto en el sentido de que los partidos políticos realizarán la contratación de radio y televisión privadas "... con cargo al presupuesto que les corresponda por concepto de propaganda en el año de la elección, ..." no debe identificarse como una restricción para que los partidos políticos sólo puedan disponer hasta el límite de su financiamiento público para la adquisición de tiempo en esos medios de comunicación, pues es inexacto que dentro de la ley impugnada haya alguna erogación oficial etiquetada bajo aquella denominación y, por tanto, el presupuesto al que alude esa frase se refiere al gasto previsto que cada instituto político hubiese él mismo programado para difundir su propaganda durante el periodo electoral. En efecto, entre las prerrogativas con que cuentan los partidos políticos en esa entidad federativa, se encuentra la de obtener financiamiento público para sus gastos ordinarios, así como el adicional para la obtención

Conclusión.

Por las razones sustentadas, el esquema previsto en el artículo 55, numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas resulta violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por introducir un mecanismo de censura previa en la difusión de mensajes políticos incompatible con el derecho de libertad de expresión en los términos garantizados en la Constitución Federal, sin que resulte ya necesario analizar además si dicho precepto podría merecer la invalidación por contravenir los artículos 16, 14 y 116 de la Constitución Federal (el último en relación con el artículo 43 de la Constitución local) en los términos alegados en los restantes argumentos del concepto de invalidez³¹.

Ello no debe llevar a concluir, deseamos subrayarlo a modo de reflexión conclusiva, que la Constitución Federal destierra la posibilidad de que el legislador mexicano desarrolle “regulaciones de contenido” en cualquier materia o ámbito que pueda asociarse con la libertad de expresión. La esencialidad misma de la libertad de

del voto durante el año de la elección, y otro más para apoyar las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a sus tareas editoriales; sin embargo, ninguno de ellos se identifica como presupuesto por concepto de propaganda, de manera que el repetido presupuesto no necesariamente se integra limitativamente con dicho apoyo económico oficial, sino más bien con los recursos que cada partido estime necesarios destinar para propagar sus candidaturas, por lo que en la norma impugnada no está condicionando el gasto en radio y televisión privada al límite del financiamiento público ordinario o para la obtención del voto de los partidos. Por tanto, la norma legal lejos de proporcionar la inequidad en la distribución del tiempo en radio y televisión privada, atiende a una realidad consistente en que no todos los partidos tienen el mismo potencial económico y, en consecuencia, lo que podrían presupuestar también para propaganda en radio y televisión, sea que provenga del financiamiento oficial para la obtención del voto, o de recursos propios, lógicamente tendrá que ser diverso, y la norma lo único que hace es recoger esta situación de hecho para plasmarla dentro de la mecánica de contratación del espacio en esos medios de comunicación.

³¹ Sirve de apoyo a este razonamiento la tesis de jurisprudencia plenaria 37/2004, consultable en la página 863 del tomo XIX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Novena Época, junio de 2004), cuyo rubro y texto son los siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.

expresión (y del derecho a la información) puede llevar a los poderes públicos a emitir, por ejemplo, y sobre la base de lo dispuesto en la Constitución, reglas que configuren el marco dentro del cual los medios de comunicación social deben desplegar su labor; la necesidad de garantizar el derecho a la salud o compensar la posición de debilidad del consumidor y usuario pueden justificar la emisión de reglas sobre la publicidad de los medicamentos o de los productos y servicios financieros, respectivamente; la protección del derecho al buen nombre de las personas puede justificar reglas por las que se obliga a indemnizar con altísimos montos a quien sin motivo intentó destruirlo.

Lo que no es constitucionalmente viable en nuestro país es que todos estos límites y previsiones se hagan valer mediante un mecanismo de censura previa, mediante un esquema legal que permite a una autoridad decidir discrecionalmente, en un ámbito canónico de proyección de la libertad de expresión (el debate político) qué es un mensaje legítimo y qué no lo es, adaptando así el contenido del debate político-electoral a reglas que, a todos los efectos, ella misma está en condiciones de definir.

Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 2, del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

OCTAVO.- Estudio de fondo. Enseguida analizaremos los argumentos de invalidez hechos valer por el partido político Convergencia.

TEMA: Regulación de las formas de intervención de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales.

En su demanda, el partido político nacional Convergencia, impugna los artículos 19 numeral 1; 37 numeral 4; 45 numeral 1, fracción VII; 47 numeral 1, fracción XVI; 70 numeral 2; 71 numeral 1; 81 numeral 1; 82 numeral 1; 115 numeral 1; 116 numeral 1; 119 numeral 1; y 129 numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, y señala que contravienen en su conjunto los artículos 9º, 35, 40, 41, 116 y 133 de la Constitución Federal, esencialmente por lo siguiente:

Con esta reforma, el legislador local rompe el marco jurídico-electoral previsto en los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, porque el régimen jurídico relativo a los actos de creación, operación y extinción de los partidos nacionales se encuentra previsto directamente en la propia Constitución Federal y en su ley reglamentaria denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en otros ordenamientos de carácter federal y no en las legislaciones estatal o del Distrito Federal.

Precisa que en el artículo 41 de la Constitución Federal se fijan las bases relativas a la creación y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, y se determinan sus fines y prerrogativas. Agrega que si bien, en la ley secundaria se regulará lo relativo a las formas específicas para la intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales, ello no implica que el legislador local pueda realizarlo en forma arbitraria y estableciendo modalidades ilógicas y no razonables.

Señala que la regulación de la actividad de los partidos políticos nacionales es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, y por ello opina que el legislador local se extralimitó en sus competencias al

pretender a través de la reforma impugnada, emitir normas para regular la vida interna de los partidos políticos, ya que a través de ellas se prevé que sean las Dirigencias Estatales las que realicen ciertas tareas fundamentales para el proceso electoral local, y no así las Dirigencias Nacionales tal y como lo prevén los propios estatutos de los partidos políticos.

Al respecto señala que esto ocasiona una contradicción entre las reformas y los propios Estatutos del partido político Convergencia, los cuales son normas generales integradas a las normas electorales vigentes, ya que su validez depende de la Constitución Federal.

Finalmente aduce que se viola el derecho de asociación porque se limita el derecho a la libertad de organización, al dejar ciertas atribuciones muy importantes a cargo de los Comités Directivos Estatales, lo cual contraría a los Estatutos de los partidos políticos.

Ahora bien, ya en otras ocasiones hemos dicho³² que en términos de lo dispuesto por el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal³³, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar tanto en las elecciones federales como en las locales, esto es, en dicho precepto se consagra un derecho constitucional a favor de esos partidos políticos para contender en las elecciones estatales y municipales, por el sólo hecho de contar con registro nacional; sin

³² Entre ellos se encuentra la Acción de Inconstitucionalidad 16/2002, fallada en sesión de siete de octubre de dos mil dos, por unanimidad de nueve votos, en la que fue ponente el Señor Ministro Juan Silva Meza, y en su ausencia hizo suyo el proyecto el Señor Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

³³ "Artículo 41. (...) 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".
En consonancia con este precepto, el artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé: "Artículo 36.- Son derechos de los partidos políticos nacionales: (...) f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución; (...)".

perjuicio de las facultades que gozan las legislaturas de las entidades federativas, en términos del artículo 116, fracción IV de la propia Constitución Federal³⁴, para regular las actuaciones, tanto de dichos partidos políticos como de los partidos locales, en los procesos estatales y municipales en los que participen.

Esta situación se ve reforzada con lo establecido expresamente en el propio artículo 41, fracción I constitucional, en el sentido de que la ley determinará las formas específicas en que los partidos políticos intervendrán en el proceso electoral, esto es, dado que los partidos políticos nacionales se encuentran sometidos tanto al régimen federal como al estatal, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral respectivo, debe entenderse que se refiere a la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso en el que participe; así la actuación de los partidos con registro nacional se regirá por cada una

³⁴ "Artículo 116.- (...)

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 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".

de las disposiciones según el tipo de proceso electoral en el que participe (federal o local).

Además cabe resaltar que el propio artículo 41, fracción I de la Constitución Federal prevé que los partidos políticos nacionales podrán participar tanto en las elecciones federales como en las locales, sin embargo, en el caso de las últimas, señala expresamente el precepto constitucional que, “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, es decir, la intervención de los institutos políticos nacionales está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos electorales —los locales— establezcan los legisladores locales.

En este sentido, el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal establece el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen que: a) Las elecciones de los gobernadores, los integrantes de las legislaturas y de los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán 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 materia electoral, 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 cumplan con el 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 equitativamente, financiamiento público para su sostenimiento, así como para el desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del voto. g) El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social se de en condiciones de equidad. h) Se fijen los criterios para determinar, entre otras cosas, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos. i) Se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

De conformidad con lo anterior, y de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal, los estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales. Es decir, los estados tienen la libertad de establecer cuales serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad plena está condicionada a que siempre deben respetar los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal.

Ahora bien, los preceptos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas que el partido político Convergencia impugna, esencialmente se refieren a que:

a) La presentación y registro de candidatos para el cargo de diputados, deberá realizarse por conducto de la dirigencia estatal (artículo 19 numeral 1 y 119 numeral 1)³⁵.

b) La acreditación de sus representantes ante los órganos electorales, se hará a través de sus dirigencias estatales (artículo 37 numeral 4 y 45, numeral 1, fracción VII)³⁶.

c) La comunicación oportuna a las autoridades electorales sobre los cambios de domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos y demás comisiones, deberá realizarse por conducto de las dirigencias estatales de los partidos políticos (artículo 47, numeral 1, fracción XVI)³⁷.

d) El registro del órgano interno de finanzas de los partidos políticos, se hará a través de sus dirigencias estatales (artículo 70 numeral 2)³⁸.

³⁵ "Artículo 19.

1. Para la elección de diputados de mayoría cada partido político, a través de su dirigencia estatal, o coalición, debidamente registrado o acreditado, deberá solicitar el registro de una sola fórmula de candidatos en cada distrito electoral en que pretendan contender, cuyo registro o sustitución estarán sujetos lo dispuesto en esta ley (sic)".

"Artículo 119.

1. Las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que registre cada partido político, a través de sus dirigencias estatales, deberán integrar una fórmula de candidato propietario y suplente con carácter de migrante que ocupará el último lugar de la lista plurinominal".

³⁶ "Artículo 37.

4. Acreditar a través de su órgano de dirección estatal, a los representantes ante el Consejo General, y demás órganos, comisiones o equivalentes del Instituto, quienes deberán tener su domicilio y ser vecinos del Estado".

"Artículo 45.

1. (...) VII. Nombrar representantes, a través de sus dirigencias estatales, ante los órganos del Instituto; ..."

³⁷ "Artículo 47.

1. (...) XVI. Comunicar oportunamente, por conducto de su dirigencia estatal, al Consejo General los cambios de domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos y demás comisiones; (...)"

³⁸ "Artículo 70.

2. Los partidos políticos deberán por conducto de sus dirigencias estatales registrar, ante el Consejo General del Instituto, el órgano interno a que se refiere el párrafo anterior. Al hacerlo, señalarán en nombre de su titular, así como el de las demás personas autorizadas para

e) La presentación de los informes del origen, monto y gasto de los ingresos que perciban por cualquier modalidad de financiamiento, deberán hacerlo por conducto de sus dirigencias estatales (artículo 71 numeral 1).³⁹

f) La solicitud de los partidos políticos para formar coaliciones electorales, así como su respectivo registro, deberán realizarlo por conducto de sus dirigencias estatales (artículos 81 numeral 1 y 82).⁴⁰

g) El registro de candidatos, en caso de coaliciones, deberán realizarlo los partidos políticos a través de sus dirigencias estatales (artículo 115 numeral 1).⁴¹

h) El registro para candidatos a diputados, como para ayuntamientos deberán realizarlo los partidos políticos a través de sus dirigencias estatales (artículo 116 numeral 1).⁴²

representar al partido político ante el Consejo para los efectos relativos a la recepción del financiamiento público y de presentación de los informes a que se encuentre obligado”.

³⁹ “Artículo 71.

1. Los partidos políticos por conducto de sus dirigencias estatales deberán presentar al Consejo General del Instituto, informes sobre el origen y monto de los ingresos que perciban por cualquier modalidad de financiamiento; su empleo y aplicación, así como un estado de posición financiera anual, de conformidad con lo siguiente: (...)”.

⁴⁰ “Artículo 81.

1. Los partidos políticos que pretendan formar una coalición, deberán manifestar por escrito dirigido al Instituto, a través de sus dirigencias estatales, dentro de los cuarenta días anteriores al inicio del periodo de registro de candidatos en la elección en que pretendan coaligarse, su voluntad de constituirla. A fin de que se designe un fedatario por parte del Instituto para que verifique el procedimiento que desarrollarán los partidos políticos que pretendan coaligarse”.

“Artículo 82.

1. Para que el Instituto tramite la solicitud de registro de una coalición, los partidos políticos interesados, a través de sus dirigencias estatales, deberán: (...)”.

⁴¹ “Artículo 115.

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos, a través de sus dirigencias estatales, y en su caso de las coaliciones, solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

⁴² “Artículo 116.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados, como de ayuntamientos que presenten los partidos políticos, a través de sus dirigencias estatales, o las coaliciones ante el Instituto, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género”.

i) La solicitud de sustitución de candidatos registrados la deberán realizar los partidos políticos a través de sus dirigencias estatales (artículo 129 numeral 1).⁴³

De lo anterior, se advierte que a través de los preceptos impugnados el legislador local estableció las modalidades y formas en que los partidos políticos nacionales deberán participar en las elecciones locales, sin contravenir en nuestra opinión, los principios rectores establecidos en la fracción IV, del artículo 116 constitucional.

Cabe destacar que todos los preceptos señalados, convergen en un punto en común: el que los partidos políticos nacionales realicen los trámites aludidos por conducto de sus dirigencias estatales. Esto, no nos parece inconstitucional, pues como ya dijimos el legislador local, tomando en cuenta sus necesidades y circunstancias políticas propias, cuenta con libertad para determinar las modalidades de la intervención de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales.

Conforme a lo anterior estimamos que los argumentos de invalidez que el partido político nacional Convergencia hace valer, son infundados ya que en nuestra opinión, los artículos impugnados al establecer las modalidades de la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, de ningún modo transgreden el marco jurídico electoral, pues como ya dijimos, las entidades federativas cuentan con facultades para prever dichas modalidades,

⁴³ "Artículo 129.

1. Para la sustitución de candidatos registrados, los partidos políticos, a través de sus dirigencias estatales, y en su caso las coaliciones, deberán solicitarla por escrito dirigido al Consejo General, de conformidad con lo siguiente: (...)"

por lo tanto, resulta infundado que el legislador local se haya extralimitado en sus competencias.

Además, los artículos impugnados en ningún momento regulan lo relativo a la creación, operación y extinción de los partidos políticos nacionales, ni pretenden regular la vida interna de éstos, tal y como lo aduce el partido promovente, pues lo único que el legislador local pretendió⁴⁴ con la reforma, es regular las modalidades y la forma en que deberán intervenir los partidos políticos nacionales en la elecciones locales, circunstancia totalmente válida y acorde a nuestro marco constitucional federal.

Cabe señalar que el hecho de que el legislador local haya previsto que todos los trámites para la intervención de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, se realicen por conducto de sus dirigencias estatales, de ninguna manera puede considerarse como violatorio de la Constitución Federal, ni mucho menos que el legislador local pretenda organizar a los partidos políticos nacionales, otorgando facultades fundamentales para el proceso electoral a las dirigencias estatales de dichos partidos, y por ende suprimiéndoselas a sus dirigencias nacionales, lo que según el partido promovente, también atenta contra los propios estatutos del partido.

⁴⁴ Lo anterior, se corrobora con la exposición de motivos de las reformas locales, en la que sobre este tema se señaló expresamente lo siguiente: "Asimismo, esta reforma incluye facultades de manera expresa a los partidos políticos en materia de acreditación de representantes ante los órganos electorales; para lo cual, los partidos políticos nacionales podrán acreditar, a través de su órgano de dirección estatal, representantes ante los órganos del Instituto, garantizando así el ejercicio de los derechos, obligaciones y prerrogativas que la ley prevé para estas instituciones políticas. Lo anterior permitirá armonizar el ejercicio de los derechos políticos que actualmente la Ley Electoral del Estado contempla en su artículo 45. De igual manera, se justifica la reforma a diversos artículos de la Ley Electoral, para establecer de manera expresa que serán las dirigencias estatales de los partidos políticos el único vínculo con el Instituto Electoral para realizar las acciones de recepción, administración, control y rendición de cuentas de sus patrimonios, así como el registro o sustitución de candidatos o fórmulas".

Lo anterior lo estimamos así, pues tal y como ya lo manifestamos, el legislador local atendiendo a las necesidades y circunstancias políticas propias del estado, determinó que la forma de intervención de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, sería por conducto de sus dirigencias estatales, y ello desde ninguna perspectiva se refiere a la regulación de la vida interna de estos institutos políticos nacionales, sino solo a la forma de intervención en las elecciones estatales.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 41, fracción I y 116 de la Constitución Federal, los partidos políticos nacionales están sujetos a un doble régimen jurídico, dependiendo del tipo de elección de que se trate, así cuando se trate de una elección federal, las disposiciones aplicables serán las relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal, deberá atenderse a las disposiciones federales y a las locales que rijan la elección.

Sirven de apoyo a todo lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 45/2002, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL"⁴⁵, y por

⁴⁵ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XVI, de octubre de 2002, en la página 680, y es del tenor siguiente: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL. El artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en relación con dichos entes, que "la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."; por otra parte, en términos del inciso i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, se faculta a las Legislaturas Locales para que tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Del análisis sistemático de los citados numerales se concluye que es facultad de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales, por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local. Lo anterior no significa que con ese tipo de sanción se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen de participar en ese tipo de procesos derivado de lo

analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 52/99, de rubro: “DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO NACIONAL”⁴⁶.

Finalmente y por lo que se refiere al argumento en el sentido de que los artículos impugnados también contravienen los Estatutos del partido político Convergencia, es inatendible en atención a que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que tiene como único interés, preservar de modo directo la supremacía de la Constitución Federal, para lo cual este Tribunal Constitucional

dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental y, otra la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los procesos locales, es decir, el derecho de participar en procesos electorales municipales y estatales deriva de su sola calidad como partidos nacionales; sin embargo, su intervención está sujeta a las disposiciones legales que rijan esos procesos electorales, entre ellas, la de cumplir con las reglas que para la participación en esos procesos el legislador local establece. Además, la facultad de las autoridades electorales estatales, tratándose de partidos políticos nacionales es la de que en su momento puedan suspender o cancelar únicamente la inscripción que le hubieran otorgado y no así su registro, por virtud de que éste es expedido por autoridad federal, y es a ésta a quien en todo caso le corresponde determinar sobre la cancelación, suspensión o permanencia del registro de los partidos nacionales”.

⁴⁶ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X, de agosto de 1999, en la página 562, y es del tenor siguiente: "DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO NACIONAL. El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal establece, por un lado, que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional y, por otro, que la Asamblea Legislativa de dicha entidad está facultada para expedir las disposiciones que rijan esas elecciones. A su vez, el diverso artículo 41 de la Carta Magna dispone, en relación con esos partidos, que “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”. El análisis relacionado de los dispositivos mencionados permite concluir que la referida asamblea está facultada para regular tanto la participación de los partidos políticos con registro nacional en las elecciones locales del Distrito Federal, como aquellos aspectos vinculados con su actividad permanente que deban ser objeto de fiscalización o revisión. De ahí que si el Código Electoral del Distrito Federal regula cuestiones relativas a la concesión de ciertas prerrogativas a dichos partidos políticos, a su régimen financiero y control de los recursos que eventualmente reciban, a las atribuciones legales de las autoridades electorales para ese efecto, al establecimiento de un régimen de responsabilidades para el caso de faltas administrativas en general o en el caso de que se violenten los topes de gastos de campaña, al establecimiento de frentes como mecanismos de participación con que cuentan las asociaciones políticas en la entidad y las obligaciones a que se encuentran sujetos los órganos de los partidos políticos, no contraviene los dispositivos constitucionales mencionados, pues si bien esos aspectos denotan el carácter permanente de los partidos políticos, ello no significa que su regulación sea exclusiva de los órganos federales.”

revisará las normas generales impugnadas directamente a la luz de nuestro máximo ordenamiento, y no se trata de una acción en la que se puedan hacer valer argumentos relativos a la afectación de intereses personales de los promoventes.

Por todo lo señalado, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 19 numeral 1; 37 numeral 4; 45 numeral 1, fracción VII; 47 numeral 1, fracción XVI; 70 numeral 2; 71 numeral 1; 81 numeral 1; 82 numeral 1; 115 numeral 1; 116 numeral 1; 119 numeral 1; y 129 numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

NOVENO.- Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia⁴⁷, la invalidez decretada sobre el artículo 55 numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, surtirá sus efectos a partir de la publicación de la presente sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 45/2006, promovida por el Partido Político Acción Nacional.

⁴⁷ "ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:

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

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006
Y SU ACUMULADA 46/2006.**

SEGUNDO.- Se desestima la acción de inconstitucionalidad 45/2006, promovida por el Partido Político Acción Nacional, por lo que hace a la impugnación del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y se ordena el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace al citado numeral.

TERCERO.- Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 46/2006, promovida por el Partido Político Convergencia.

CUARTO.- Se declara la invalidez del artículo 55, numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por las razones expuestas en el considerando séptimo de esta resolución.

QUINTO.- Se reconoce la validez de los artículos 19 numeral 1; 37 numeral 4; 45 numeral 1, fracción VII; 47 numeral 1, fracción XVI; 70 numeral 2; 71 numeral 1; 81 numeral 1; 82 numeral 1; 115 numeral 1; 116 numeral 1; 119 numeral 1; y 129 numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los términos del considerando octavo de esta resolución.

SEXTO.- 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 Zacatecas.

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil seis. Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Ponente Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, y Silva Meza se aprobó el resolutive Tercero que declara la invalidez del artículo 55 numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitron votaron en contra.

En relación con el tema del Financiamiento Público a que se refiere el artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en los términos consignados en la versión taquigráfica hicieron uso de la palabra los señores Ministros Ortiz Mayagoitia, Aguirre Anguiano y Presidente Azuela Güitrón para manifestarse en contra del proyecto y por la constitucionalidad del precepto legal impugnado; los señores Ministros Ponente Cossío Díaz, Valls Hernández, Luna Ramos y Sánchez Cordero para manifestarse a favor del proyecto y por la inconstitucionalidad del precepto legal impugnado.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron a favor de los resolutive Primero, Cuarto y Sexto en los que se declara, procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 45/2006 promovida por el Partido Político Acción Nacional, la invalidez del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas y se ordena la publicación 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 Zacatecas, respectivamente, y manifestaron que las consideraciones respectivas

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2006
Y SU ACUMULADA 46/2006.**

del proyecto constituirán su voto particular, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón votaron en contra, el señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho de formular voto aclaratorio y los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón manifestaron su adhesión a éste; y por unanimidad de diez votos se aprobaron los resolutivos Segundo y Quinto.

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

MINISTRO PRESIDENTE:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.