

# VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-6/2019.

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
GLOSARIO .....	3
A. Consideraciones previas .....	3
B. Posicionamiento .....	5
1. La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.....	5
1.1 Protección al periodismo. ....	6
1.2. Trascendencia de la protección.....	6
1.3 Marco jurídico constitucional y convencional. ....	8
1.4 Criterios nacionales. ....	10
1.5 Criterios internacionales. ....	10
1.6 Medidas de protección.....	14
1.7 Criterios de interpretación.....	15
2. La protección al periodismo no solo comprende la protección a la persona física, sino también a las personas morales que estén vinculadas con esta actividad. ....	17
2.1. ¿Qué es un periodista? .....	17
2.2 Ampliación de la protección.....	18
2.3 Criterios convencionales.....	20
2.4 Criterios nacionales. ....	22
3. La actividad periodística goza de una presunción de licitud, que en su caso, debe ser desvirtuada. ....	23
3.1 Principios de interpretación. ....	23
3.2. Marco jurídico. ....	24
3.3 Criterios convencionales.....	26
3.4 Criterios para la investigación de posibles infracciones. ....	28
3.5 ¿Qué abarca la cobertura periodística en materia electoral? .....	30
C. Conclusiones.....	33

## VOTO PARTICULAR DEL SUP-RAP-6/2019

### ANTECEDENTES

**Resolución impugnada:** El 23 de enero de 2019, el Consejo General del INE aprobó el Dictamen y Resolución **INE/CG23/2019**, respecto a las irregularidades de la revisión de ingresos y gastos de campaña, para el cargo de presidente municipal de Monterrey, en el Proceso Local Extraordinario.

#### RESOLUCIÓN DEL INE

La autoridad fiscalizadora electoral encontró, mediante el monitoreo, diversas notas periodísticas. Al revisar los testigos de dichas publicaciones, razonó que se trata de propaganda electoral, en la que se identifica con toda claridad la imagen del candidato del Partido Acción Nacional al cargo de presidente municipal del ayuntamiento del municipio de Monterrey, correspondiente al proceso electoral local extraordinario 2018, en el estado de Nuevo León.

#### DECISIÓN DEL PLENO

Se **confirma** la resolución impugnada, en lo que interesa, al considera inoperante lo argumentado por el actor, que alega la indebida fundamentación y motivación respecto de la omisión del Partido Acción de Nacional de reportar en los informes de revisión los gastos de diversos promocionales impresos.

#### VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

Las tesis que sostienen el presente voto son las siguientes:

- La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.
- La protección al periodismo no solo comprende la protección a la persona físicas, sino también a las personas morales que estén vinculadas con esa actividad
- La actividad periodística goza de una presunción de licitud que en su caso, debe ser desvirtuada.
- Por ello, si del análisis efectuado se argumentara o se advirtiera que se restrinja la auténtica labor periodística del semanario, la decisión sería en el sentido contrario, porque el periodismo es una labor que se encuentra tutelada primordialmente, y es deber de los tribunales constitucionales velar por su protección.

En la especie, se coincide con el sentido del proyecto porque el impugnante se limita a afirmar de manera dogmática que las publicaciones impresas por las que se le sanciona no pueden ser consideradas como un acto pagado por el partido político, sin que controvierta frontalmente los razonamientos lógico-jurídicos de la responsable en la resolución impugnada.

De tal manera que, si los agravios no fueran inoperantes, las notas no deberían ser contabilizadas como propaganda electoral. Esto es así, porque la labor periodística goza de una presunción de validez.

## GLOSARIO

<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Convención Americana:</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>Corte Interamericana:</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<b>Ley de Partidos</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>OEA:</b>	Organización de Estados Americanos.
<b>ONU:</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>Pacto Internacional:</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Tribunal:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### A. Consideraciones previas.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto razonado en relación con el asunto al rubro citado, con la finalidad de exponer el sentido de mi decisión respecto resolución adoptada por el pleno de esta Sala Superior, en el expediente arriba identificado.

Lo anterior, porque las notas periodísticas gozan de una presunción de validez, por lo que, en principio, no pueden ser consideradas como propaganda electoral.

## SUP-RAP-6/2019

Sin embargo, tal y como sostiene el proyecto, los agravios son inoperantes al dejar de combatir eficazmente los razonamientos de la autoridad responsable.

En el presente asunto, la autoridad fiscalizadora electoral encontró, mediante el monitoreo, diversas notas periodísticas.

Al revisar los testigos de dichas publicaciones, razonó que se trata de propaganda electoral, en la que se identifica con toda claridad la imagen del candidato del Partido Acción Nacional al cargo de presidente municipal del ayuntamiento del municipio de Monterrey, correspondiente al proceso electoral local extraordinario 2018, en el estado de Nuevo León.

Al respecto, en la sentencia, se considera **inoperante** lo argumentado por el actor, que alega la indebida fundamentación y motivación respecto de la omisión del Partido Acción de Nacional de reportar en los informes de revisión los gastos de diversos promocionales impresos.

Coincido con el sentido del proyecto, porque el impugnante se limita a afirmar de manera dogmática que las publicaciones impresas por las que se le sanciona no pueden ser consideradas como un acto pagado por el partido político, sin que controvierta frontalmente los razonamientos lógico-jurídicos de la responsable en la resolución impugnada.

Ahora bien, importa precisar que, en mi concepto, si los agravios no fueran inoperantes, las notas no deberían ser contabilizadas como propaganda electoral.

Esto es así, porque la labor periodística goza de una presunción de validez.

Las tesis que sostienen el presente voto razonado son las siguientes:

**a. La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.**

**b. La protección al periodismo no solo comprende la protección a la persona físicas, sino también a las personas morales que estén vinculadas con esa actividad**

**c. La actividad periodística goza de una presunción de licitud que en su caso, debe ser desvirtuada.**

Mismas que se desarrollan en los apartados siguientes:

**B. Posicionamiento.**

**1. La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.**

### **1.1 Protección al periodismo.**

Los periodistas son un sector al que el Estado Mexicano está compelido a otorgar una protección especial al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública, y por ello, gozan de un manto jurídico protector respecto de su labor informativa.

Efectivamente, los periodistas tienen una labor fundamental en el Estado Democrático, y gozan de especial protección en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, en la Constitución, así como en las leyes internas, especialmente por cuanto hace el desempeño de su labor.

Quienes ejercen el periodismo tienen derecho a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad.

### **1.2. Trascendencia de la protección.**

Si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es no solo lógico sino necesario concluir que la crítica a su labor también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección.

Una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que

## **SUP-RAP-6/2019**

integran el sistema democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto.

El ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento.

En materia de interpretación normativa electoral, debe establecerse un principio general de ponderación normativa de máxima protección a la labor periodística responsable con lo que se cumple a cabalidad el mandato constitucional "*pro personae*" en favor de los profesionales de la comunicación, pero también de la sociedad en su conjunto, y se establecen las condiciones fundamentales del dialogo político electoral plural, abierto, efectivo y concluyente.

Los informes y relatorías especiales para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas señalan que el periodismo debe considerarse una actividad y una profesión que constituye un servicio necesario para cualquier sociedad ya que proporciona a cada uno y a la sociedad en su conjunto la información necesaria para formarse sus propias ideas y opiniones y sacar libremente sus propias conclusiones.

### **1.3 Marco jurídico constitucional y convencional.**

La libertad de expresión es un pilar de la democracia. Es un derecho humano consagrado en el artículo 6º de la Constitución, en los artículos 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tratados que, conforme al artículo 133 Constitucional, son Ley Suprema de toda la Unión junto con la Constitución.

Dentro del género de la libertad de expresión, se encuentra la libertad de prensa, consagrada en el artículo 7º de la Constitución, que dispone esencialmente que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Asimismo, establece que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución (ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público).

## **SUP-RAP-6/2019**

Junto a estas disposiciones, encontramos el derecho a la información. En el mismo artículo 6º Constitucional, se dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Los artículos 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión; y se ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza.

Los artículos 19, párrafo 2, del Pacto y 13, párrafo 1, de la Convención Americana, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

Conforme al artículo 13, párrafo 2, de la Convención, se establece que este ejercicio 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.

#### **1.4 Criterios nacionales.**

La Sala Superior ha señalado que al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber: el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.<sup>1</sup>

Asimismo, se debe destacar el criterio de la Suprema Corte, donde ha señalado que si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es no solo lógico sino necesario concluir que la crítica a su labor también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección.<sup>2</sup>

#### **1.5 Criterios internacionales.**

Como criterios orientadores sobre la libertad del periodismo y el resguardo de la información periodística, se pueden citar

---

<sup>1</sup> Tesis XII/2009. CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 33 y 34.

<sup>2</sup> Tesis: 1a. XXVI. (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU FUNCIONAMIENTO EN CASOS DE DEBATE PERIODÍSTICO ENTRE DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Época: Décima Época Registro: 2000102 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3 Materia(s): Constitucional. Página: 2910.

diversos casos de la Corte Europea de Derechos Humanos, donde se destaca que la prensa juega un papel esencial en la sociedad democrática.<sup>3</sup>

La prensa juega un papel esencial en una sociedad democrática. A la vista de su papel pasivo como receptores de información, a los ciudadanos debe permitírseles recibir variedad de mensajes, para que elijan entre ellos y alcancen sus propias opiniones sobre los diversos temas expresados. En definitiva, lo que caracteriza a una sociedad democrática es su pluralidad de ideas e información.<sup>4</sup>

Por parte de la Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva OC-5/85, se precisó que el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y por ello, no podría existir sin la existencia de un pleno ejercicio de la libertad de expresión, creando así una relación simbiótica entre ambos.

El periodista profesional no es otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. El bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece.

Conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales, se invita a los Estados a trabajar para que los periodistas y trabajadores de los

---

<sup>3</sup> Haes and Gijssels contra Bélgica. Sentencia de 24 de febrero de 1996.

<sup>4</sup> Çetin contra Turquía. Sentencia del 13 de febrero de 2003.

## **SUP-RAP-6/2019**

medios de difusión puedan desempeñar su función plena, libremente y en condiciones de seguridad, con miras a fortalecer la paz, la democracia y el desarrollo de éstos.

La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello implica la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad.<sup>5</sup>

Se han reconocido los problemas específicos a que se enfrentan los periodistas en el ejercicio de su labor y se ha establecido que es indispensable una respuesta eficaz del Estado para su protección.

El ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento.

Conforme a las normas de derechos humanos del sistema interamericano, los Estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos respecto a sus derechos fundamentales.

---

<sup>5</sup> Observación general N° 34. CCPR/C/GC/34 Comité de Derechos Humanos. Disponible en [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc).

La obligación de protección de un periodista expuesto puede satisfacerse mediante la aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de los beneficiarios.<sup>6</sup>

En el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 (de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA), se señaló que de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado mexicano no solamente está obligado a garantizar que sus agentes no cometan actos de violencia contra periodistas, sino también a prevenir razonablemente las agresiones provenientes de particulares.

Adicional a lo anterior, debe resaltarse lo informado en el año 2013 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la violencia contra periodistas y trabajadores de medios, donde resalta en su apartado respectivo sobre los estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia, se señalaron diversas acciones para prevenir este tipo de violencia, entre ellas, la obligación de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas.

---

<sup>6</sup> Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia.

## **SUP-RAP-6/2019**

La citada relatoría destaca que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación.

La Relatoría Especial destacó la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales de mantener un discurso público que no exponga a los periodistas.

Precisó que “una medida de protección simple pero sumamente eficaz consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno.”

Esta última recomendación debe destacarse, ya que el discurso informativo y la opinión periodística deben estar protegidas por los órganos estatales, y los funcionarios públicos e inclusive, partidistas, deben evitar una crítica o discurso que estigmaticen a los periodistas críticos y generen con ellos un ambiente de intimidación que afecte la libertad de expresión.

### **1.6 Medidas de protección.**

Ante la situación expuesta que guardan los profesionales del periodismo en México, fue aprobada la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y

Periodistas, que tiene por objeto conforme a lo dispuesto en su artículo 1º párrafo primero, establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas de prevención que permitan garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en una situación expuesta como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Este ordenamiento en su artículo 2º define como medidas de prevención el conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores que favorecen las agresiones contra periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

### **1.7 Criterios de interpretación.**

Es necesario realizar un ejercicio de ponderación para en su caso, determinar si es o no necesaria una restricción a la libertad de expresión y libertad de prensa, cuando ha existido coalición con el principio rector de equidad en los procesos electorales y otros como el derecho al honor e imagen de las personas presuntamente afectadas por promocionales o reportajes periodísticos.

Sobre esta ponderación, cabe destacar que se debe verificar si existen elementos que privilegien el derecho de libre

## **SUP-RAP-6/2019**

expresión por parte de los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación a difundir sus ideas, y el interés público que tiene la sociedad en conocer la opinión que se presenta por parte de éste.

En estos casos, se ha estudiado primordialmente que la materia de la controversia, sea una nota noticiosa o de opinión, tratándose de crítica a funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta solamente en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.

Conforme a los criterios interamericanos, se puede concluir que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes.

El periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información, toda vez que las labores

periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias.

Por ello, las Salas de este Tribunal Electoral, se encuentran obligadas por los criterios comunitarios a realizar interpretaciones normativas que favorezcan la libertad en el ejercicio de la labor periodística.

Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

**2. La protección al periodismo no solo comprende la protección a la persona física, sino también a las personas morales que estén vinculadas con esta actividad.**

**2.1. ¿Qué es un periodista?**

Los medios periodísticos, incluyendo los tradicionales como prensa, medios masivos como radio y televisión, y los digitales, como Internet, goza de la misma protección que los periodistas en lo individual.

Los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que

pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto.

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas define a los periodistas como las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

Esta definición incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los "periodistas ciudadanos" cuando desempeñan por un tiempo esa función.<sup>7</sup>

## **2.2 Ampliación de la protección.**

Los medios periodísticos, incluyendo los tradicionales como prensa, medios masivos como radio y televisión, y los digitales, como Internet, gozan de la misma protección que los periodistas en lo individual. Por ello, la protección al periodismo

---

<sup>7</sup> Informe A/HRC/20/17 del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. 4 de junio de 2012. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9691.pdf?view=1>.

no solo implica la protección a los periodistas en lo particular, como personas físicas, sino también como empresas o medios de comunicación privados y públicos.

Las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

Se puede establecer que los estados tienen la obligación de tomar medidas concretas cuando los periodistas se enfrentan a un peligro real e inminente por el ejercicio de su profesión.

Especialmente, las medidas de protección deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona expuesta, y en su caso, a las empresas de medios de comunicación que emplean a periodistas, y las organizaciones de la sociedad civil que estén conformadas por periodistas.

La Suprema Corte señala que el derecho fundamental contenido en el artículo 7º Constitucional, en sentido literal, se entiende respecto de la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos, sin embargo, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, la forma de difusión de la información y el acceso de la sociedad, la libertad de imprenta debe entenderse en un sentido amplio y con carácter funcional.

## **SUP-RAP-6/2019**

Debe considerarse no sólo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

Por lo que, del contenido armónico de los artículos 6º y 7º de la Constitución, el alto Tribunal sostiene que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión, protegiéndose el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas de cualquier materia, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, esto es, que ninguna ley ni autoridad podrán establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta<sup>8</sup>

### **2.3 Criterios convencionales.**

La Corte Interamericana ha establecido que los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es

---

<sup>8</sup> Tesis 1a. CCIX/2012 . (10a.) LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN. Época: Décima Época Registro: 2001674 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Página: 509.

indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.

Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo.

La profesión de periodista implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

A diferencia de otras profesiones, el ejercicio profesional del periodismo es una actividad específicamente garantizada por la Convención y no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina.

#### **2.4 Criterios nacionales.**

Según se ha interpretado por la Suprema Corte, las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

Máxime, como lo ha señalado el máximo tribunal, cuando la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando:

- a) son difundidas públicamente; y
- b) con ellas se persigue fomentar un debate público.

Se debe potenciar el uso de la libertad de expresión tratándose de asuntos de interés general, y proteger el ejercicio de los periodistas y su labor informativa dentro del debate de ideas y de la propaganda electoral y de informe de labores, fijando en su caso límites para evitar que el trabajo periodístico y los profesionales que se dedican a ella sean limitados, y al contrario, su actividad sea inclusive considerada dentro de la crítica político-electoral y del debate público.

En este sentido, los estados tienen la obligación de tomar medidas concretas cuando los periodistas se enfrentan a un peligro real e inminente por el ejercicio de su profesión. Especialmente, las medidas de protección deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona expuesta, y en su caso, a las empresas de medios de comunicación que emplean a periodistas, y las organizaciones de la sociedad civil que estén conformadas por periodistas.

**3. La actividad periodística goza de una presunción de licitud, que en su caso, debe ser desvirtuada.**

**3.1 Principios de interpretación.**

Se debe presumir que las publicaciones periodísticas son auténticas y libres, salvo prueba concluyente en contrario, respecto de su autenticidad, originalidad, gratuidad e imparcialidad.

Los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación gozan de manera indiscutible del principio de presunción de buena fe en sus actos, y los mismos por regla general se deben estimar como legítimos.

Sin embargo, cuando exista una situación que ponga en entredicho, de manera seria y objetiva, la licitud de ciertos actos llevados a cabo en el ámbito de una relación jurídica, tal situación legitima a las autoridades competentes para llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los hechos,

aunque con el pleno respeto al principio de la intervención mínima, así como al de proporcionalidad, entre el objeto de la investigación y las medidas adoptadas, para verificar la licitud del acto tutelado en la ley, y atenerse a los resultados para establecer las consecuencias jurídicas que correspondan.

### **3.2. Marco jurídico.**

El artículo 41, párrafo 2, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución contiene una norma prohibitiva impuesta a los partidos políticos, candidatos, precandidatos y cualquier persona física o moral, de contratar o adquirir propaganda política o electoral, por sí o por terceras personas, difundida en cualquier modalidad de radio y televisión.

Tal restricción constitucional, encuentra asidero en la Ley Electoral, a través de diversas disposiciones, como es el caso del artículo 159, el cual, en sus párrafos 4 y 5 reitera que en momento alguno, es decir, bajo ninguna circunstancia, excepción o condición, los partidos políticos, precandidatos y candidatos podrán contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Dicha prohibición constitucional incluye además a otros sujetos, al disponer que ninguna persona física o moral, podrá adquirir tiempos en dichos medios de comunicación social, ya sea a título propio o por cuenta de terceros, con el fin de influir a favor o en contra de un partido político.

## **SUP-RAP-6/2019**

Asimismo, el artículo 447, párrafo 1, incisos b) y e), de la Ley Electoral, establecen como una de las infracciones en las que los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos pueden incurrir, el contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Por su parte, el diverso 452, párrafo 1, incisos b) y e), de la Ley Electoral, establece las infracciones en que pueden incurrir los concesionarios de radio y televisión, cuando llevan a cabo la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al INE.

El artículo 443, párrafo 1, incisos a), i) y n), del ordenamiento en cita refiere las infracciones en que pueden incurrir los partidos políticos, entre ellas, el incumplimiento a las obligaciones señaladas por la Ley de Partidos, así como la contratación en forma directa o por conducto de terceros, de tiempo en radio y televisión.

Finalmente, el artículo 25, inciso a), de la Ley de Partidos, establece la obligación de los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos.

De esa forma, la prohibición expresa para los partidos políticos, precandidatos o candidatos, concesionarias y

## **SUP-RAP-6/2019**

cualquier persona física o moral, de contratar por sí o por cuenta de terceros tiempos de transmisión tanto en radio como en televisión, obedece a una restricción de base constitucional y legal.

Con ello, se pretende evitar a toda costa el uso indiscriminado de los medios de comunicación por parte de los diversos actores políticos, con el fin de salvaguardar la equidad en las contiendas electorales, pues el legislador diseñó todo un cuerpo normativo constitucional y legal cuyo objetivo es evitar una exposición desproporcional e inequitativa de los partidos políticos en radio y televisión, sea cual sea la calidad del sujeto (partido político, precandidato o candidato, persona física o moral o concesionario) cuando lleve a cabo la contratación ilegal de la misma.

### **3.3 Criterios convencionales.**

Cabe resaltar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual señala que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática, siendo indispensable para la formación de la opinión pública.<sup>10</sup>

También, la Corte Interamericana ha sostenido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión

---

<sup>10</sup> Opinión Consultiva OC-5/85.

fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores.

Esto fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

También precisó que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información.

Así, todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar.<sup>11</sup>

Las figuras públicas y los asuntos de interés general son aspectos fundamentales para potenciar la libertad de expresión tratándose especialmente de propaganda político-electoral, donde conforme a los criterios internacionales, impera un sistema dual de protección, donde las

---

<sup>11</sup> Caso Ricardo Canese vs. Paraguay

manifestaciones vertidas en este ejercicio de libertad gozan de una protección más amplia.

### **3.4 Criterios para la investigación de posibles infracciones.**

La Sala Superior ha sostenido que cotidianamente los canales de periodismo de cualquier naturaleza, generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de naturaleza electoral, con la finalidad de dar a conocer situaciones atinentes a los aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral, y ese proceder, se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, pues una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere de relevancia para el conglomerado social,<sup>12</sup> lo que beneficia una verdadera democracia constitucional.

Por otra parte, la Suprema Corte ha señalado que la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, propias de la labor periodística de los medios de comunicación, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, son condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, lo cual contribuye a la formación de una opinión pública y de una sociedad más informada.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Criterio contenido en la sentencia SUP-RAP-118/2010 y acumulado.

<sup>13</sup> tesis 1ª CCXV/2009, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

Las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.<sup>14</sup>

Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

La opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.

La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático.

Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Tesis 1a. XXII/2011 de rubro: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

<sup>15</sup> Tesis 1a. CDXIX/2014. CDXIX/2014 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Época: Décima Época Registro: 2008101 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 05 de diciembre de 2014 10:05 h Materia(s): (Constitucional).

**3.5 ¿Qué abarca la cobertura periodística en materia electoral?**

La Sala Superior ha precisado que la difusión en medios de comunicación, en el caso de la prensa escrita y del internet, de noticias relativas al acontecer social, político, cultural, económico, entre otros tópicos, de un determinado Municipio, Estado o de la República, no constituye, en principio, propaganda política-electoral; por tanto, no es necesario que su difusión cumpla las normas a las cuales está sujeta esa propaganda.

Tanto la Sala Especializada como esta Sala Superior, han precisado que la promoción personalizada de un funcionario o servidor públicos no se actualiza por la sola publicación de notas informativas en medios de comunicación respecto de los actos en que participó el servidor público.

La simple circunstancia de que en notas periodísticas, fotografías e impresiones de internet, aparezca la imagen y nombre de un funcionario público, en diversos actos públicos, no es suficiente para acreditar el uso de los medios de comunicación para hacerse promoción de manera personal y directa.

Se ha señalado también que la difusión de noticias, dada su naturaleza como actividad periodística goza de una presunción de constitucionalidad y legalidad; sin embargo, esa presunción no es *iure et de iure*, sino por el contrario, es *iuris tantum*, lo cual significa que admite prueba en contrario

## **SUP-RAP-6/2019**

a efecto de evidenciar que no fue hecha al amparo de la libertad de información y de expresión y que actualiza una infracción a la normativa constitucional o legal en materia de electoral.

Lo anterior obedece a que en la Constitución, se prevé la libertad de expresión y de información, como derechos fundamentales de los gobernados.

En diversas ocasiones, diferentes actores políticos u organizaciones o ciudadanos han estimado que la cobertura noticiosa por parte de una empresa periodística, medios de comunicación, diarios, televisoras, radiodifusoras, etcétera, puedan incurrir en una conducta de simulación, para en realidad hacer una campaña política o electoral, o realizar una promoción personalizada.

En atención a lo anterior, los criterios de diversos precedentes, se han establecido elementos para servir de base a un estudio en cada caso concreto, para distinguir una verdadera cobertura informativa o noticiosa, de actos simulados de campaña o promoción personalizada.

En este tenor, siguiendo la línea de protección y garantía de equidad, en principio se considera que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión.

## **SUP-RAP-6/2019**

Son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.

Se debe considerar que, a primera vista, la cobertura informativa periodística se encuentra tutelada y por ello, la libertad de expresión y de información brindan una protección al libre ejercicio de la prensa, en cualquiera de sus formas (escrita, transmitida por radio o televisión, o albergada en Internet), y siendo una obligación de las autoridades el respeto a estos derechos fundamentales, tal y como lo ordena el artículo 1º de la Constitución.

Sobre la cobertura informativa, debe ponderarse que los agentes noticiosos gocen de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su auditorio, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites que el propio artículo 6º de la Constitución prevé al efecto.

**C. Conclusiones.**

De las razones expresadas anteriormente, se puede concluir que:

1. Siguiendo los criterios internacionales emanados de la Corte Interamericana, los cuales son vinculatorios para los órganos de administración de justicia mexicanos, el periodismo es una labor fundamental dentro del Estado Democrático, y los profesionales del mismo, gozan de especial protección en el ejercicio de uno de los derechos humanos fundamentales reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, así como en la Constitución y en las leyes internas, especialmente por cuanto hace el desempeño de su labor.

Los órganos jurisdiccionales, incluyendo esta Sala Superior, deben considerar que el periodismo como tal, constituye una actividad expuesta.

2. El periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información, la cual es un pilar dentro de los derechos humanos y de los derechos políticos, y toda vez que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, se debe proteger la libre circulación de ideas y el debate de asuntos públicos.

## **SUP-RAP-6/2019**

3. Dentro del debate público, se ha empleado las labores periodísticas y las actividades de la prensa para exponer crónicas, críticas, entrevistas, estudios o investigaciones, sobre campañas electorales e informes de gobierno, lo cual permite mantener informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate sobre asuntos generales y dentro de los procesos electorales.

4. En los casos donde se ha reclamado la labor informativa de los medios de comunicación, se debe realizar el respectivo ejercicio de ponderación tratándose de la puesta en riesgo del principio de equidad en los procesos electorales, así como evitar la promoción personalizada y el uso de recursos gubernamentales para ello; bases que se encuentran reguladas a nivel constitucional

5. Los cánones de interpretación a favor de los derechos humanos, haciendo extensivo el derecho de la libertad de expresión y el derecho a recibir información periodística, dentro de los procesos electorales donde el debate de asuntos públicos, de crítica inclusive no grata, de análisis histórico y crítico tratándose de personajes políticos o públicos, de cobertura de eventos de campaña o de presentación de informes de labores, entre otros.

Siguiendo los criterios internacionales y nacionales, se ha determinado que la libertad de expresión y el derecho a recibir información, sobre todo tratándose de asuntos políticos y electorales, así como de rendición de cuentas, son temas que

## **SUP-RAP-6/2019**

deben ser abordados por la prensa, en todas sus formas, y privilegiar su difusión y cobertura.

Conforme a las razones anteriores, sostengo mi criterio reiterado que la auténtica cobertura informativa no es susceptible en modo alguno de ser sancionada o restringida.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta las precisiones apuntadas, expreso mi conformidad con el proyecto, en tanto los agravios hechos vales por el actor son inoperantes, al no controvertir las determinaciones de la autoridad responsable.

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**