

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PERIODISMO. COMENTARIO RELATIVO AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-182/2017 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*

FREEDOM OF EXPRESSION AND LEGAL PROTECTION OF JOURNALISM. COMMENTARY ON APPEAL SUP-RAP-182/2017 OF THE SUPERIOR CHAMBER OF THE ELECTORAL COURT OF THE JUDICIAL BRANCH OF THE FEDERATION

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

RESUMEN: Este artículo comenta una decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde la perspectiva del concepto e importancia que tiene la libertad de expresión y la labor del periodismo en el Estado democrático de derecho. Ello, bajo la idea de que debe privilegiarse una amplia cobertura a esta libertad y al derecho a recibir información, especialmente en asuntos de carácter político electoral. Así, debe partirse de la presunción de que las publicaciones periodísticas son auténticas, originales, gratuitas e imparciales, salvo prueba concluyente en contrario. Por lo tanto, se concluye que la auténtica cobertura informativa en modo alguno puede ser objeto de sanción o restricción.

PALABRAS CLAVE: *Libertad de expresión; periodismo; derecho a la información; libertad de prensa; Tribunal Electoral.*

ABSTRACT: This article comments a decision of the Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation from the perspective of the concept and importance of freedom of expression and the work of journalism in a democratic State of Law. This, under the idea that a broad coverage should be given to both, freedom of expression and the right to receive information, especially in matters of electoral political issues.

* Estas reflexiones tienen su base en las consideraciones del voto razonado que pronuncié en la sesión pública de resolución de la Sala Superior, al resolver el fondo de este caso; así como en la posterior sentencia de la propia Sala en el recurso de apelación SUP-RAP-593/2017, resuelto el cinco de octubre de dos mil diecisiete.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana y por la Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo, España). Agradezco la colaboración de Alfonso Herrera en la preparación de este trabajo para efecto de su publicación.

Thus, it must be presumed that journalistic publications are authentic, original, free and impartial, unless a conclusive evidence on the contrary. Therefore, it is concluded that the authentic information coverage cannot, in any way, be subject to sanction or restriction.

KEYWORDS: *Freedom of expression; journalism; right to information; freedom of press; Electoral Court.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco jurídico de la libertad de expresión y el derecho a la información. III. Criterios jurisprudenciales sobre la libertad de expresión y el periodismo. IV. ¿Quiénes son periodistas? V. La libertad de expresión en materia política, el ejercicio periodístico y su ponderación en los casos concretos. VI. La presunción de licitud de la actividad periodística en la materia político-electoral. VII. Criterios para la identificación de posibles infracciones relacionadas con la libertad de expresión político-electoral en materia periodística. VIII. Conclusiones. IX. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

n su sesión pública del 24 de agosto de 2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, en adelante), resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-182/2017. En este asunto, por unanimidad, confirmó una resolución del Instituto Nacional Electoral que había sancionado a los partidos políticos integrantes de la coalición “Nayarit por todos”, en el marco del proceso electoral de la gubernatura de ese estado. La razón principal de esa sanción fue la aportación indebida de espacios de difusión de propaganda electoral en un semanario de circulación local durante la campaña electoral.

En el caso, no hubo prueba concluyente que acreditara que el criterio de la autoridad fiscalizadora hubiera impedido la circulación del semanario, y se hubiera actualizado por ello una restricción a la labor del medio periodístico responsable de la publicación. Tampoco se advirtió un agravio directamente dirigido contra de la libertad de expresión del periodista involucrado, o relativo a la violación de la libertad para ejercer la profesión o labor de los periodistas. Además, no se consideró que, por la omisión de reportar la totalidad de gastos de campaña en el procedimiento de fiscalización instaurado en contra de la coalición “Nayarit por todos”, se haya impedido la actuación de los periodistas que participaron en la difusión de las notas en entredicho.

No obstante la conclusión alcanzada por la Sala Superior, desde mi punto de vista, este asunto constituye un referente jurisprudencial oportuno para abundar doctrinalmente sobre el concepto y la importancia de la libertad de expresión y la labor del periodismo en el Estado democrático de derecho, así como en el deber de los tribunales de velar por su máxima protección.

II. MARCO JURÍDICO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La libertad de expresión constituye un derecho humano consagrado en el artículo 6o. de la Constitución mexicana, 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. Estos dos últimos tratados forman parte, conforme al artículo 133 de la propia Constitución, de la ley suprema de toda la Unión.

Dentro del género de la libertad de expresión, se encuentra la libertad de prensa, consagrada en el artículo 7o. constitucional, que dispone esencialmente que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No puede restringirse 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, 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.

Junto a estas disposiciones, se encuentra 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.¹

¹ Cfr. López Ayllón, Sergio y Luna Pla, Issa, "Artículo 6°", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2016, tomo VI (sección tercera), pp. 474-551.

De conformidad con los tratados internacionales referidos, y con su interpretación, el ejercicio de la libertad de expresión en el contexto del debate político, en el cual se inserta la propaganda electoral, debe maximizarse. Correlativamente, emerge un ineludible deber de los Estados que han suscrito estos ordenamientos de garantizar esa libertad. En particular, de acuerdo con el artículo 13, párrafo 2 de la Convención, su 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.²

III. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL PERIODISMO

Como lo ha señalado la Sala Superior en su jurisprudencia, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica, la libertad de expresión no es absoluta, sino que tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal.³

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia 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 una amplia libertad y un más extenso grado de protección.⁴

Como criterios orientadores sobre la libertad del periodismo y el resguardo de la información periodística, se pueden citar diversos casos de la Corte Europea de Derechos Humanos, donde se destaca que la prensa juega un papel esencial en la

² Cfr. Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos J., “Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, México-Bogotá, 2014, pp. 320-342.

³ 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. Los criterios jurisprudenciales relevantes del TEPJF sobre la libertad de expresión, emitidos en los últimos años, pueden verse en: *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, TEPJF, México, 2016, t. 6: Libertad de expresión.

⁴ Tesis: 1a. XXVI, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, enero de 2012, p. 2910. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU FUNCIONAMIENTO EN CASOS DE DEBATE PERIODÍSTICO ENTRE DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

sociedad democrática.⁵ A la vista de su papel pasivo como receptores de información, a los ciudadanos debe permitírseles recibir una amplia variedad de mensajes, a efecto de que elijan y alcancen sus propias opiniones en los más diversas temáticas de su interés. Una de las características esenciales de una sociedad democrática es precisamente la pluralidad de ideas y de información.⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su *Opinión Consultiva OC-5/85*, precisó que el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por ello, no podría existir sin un pleno ejercicio de la libertad de expresión, creando así una relación simbiótica entre ambos. A la vez, debe asumirse que un periodista profesional es 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.

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.⁷

Por otro lado, debe tomarse en consideración que el ejercicio periodístico solo 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 se encuentran *expuestos* en sus derechos fundamentales. 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.⁸

⁵ *Caso Haes and Gijssels vs. Bélgica*, Sentencia de 24 de febrero de 1996.

⁶ *Caso Çetin vs. Turquía*, Sentencia del 13 de febrero de 2003.

⁷ Observación general núm. 34. CCPR/C/GC/34 Comité de Derechos Humanos. Disponible en www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc.

⁸ *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia*.

IV. ¿QUIÉNES SON PERIODISTAS?

Los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos, 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 sectores de la sociedad, o a esta en su conjunto.

Los periodistas tienen una labor fundamental en el Estado democrático, y gozan por ello de especial protección en el ejercicio de sus derechos humanos, 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 informativa. Quienes ejercen el periodismo gozan del derecho a contar con condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica desde el punto de vista social.

Una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático, pues el debate en temas de interés público, en estas coordenadas, solo puede entenderse si es desinhibido, robusto y abierto.⁹ El ejercicio periodístico solo 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.

Los medios periodísticos, incluyendo los tradicionales como la prensa, medios masivos como radio y televisión, así como los digitales, como internet, gozan de la misma protección que los periodistas en lo individual. Por ello, la protección al periodismo 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. Esto es, 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 acepción más amplia.

De esta manera, 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 deben adecuarse a las circunstancias individuales de la persona expuesta, y, en su caso, a las empresas de

⁹ Cfr. Vásquez Muñoz, Tania Celina, “El debate electoral como insumo necesario para la construcción de un modelo de comunicación política deliberativa”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 19, México, enero-junio, 2017, pp. 59-86.

medios de comunicación que emplean a periodistas, y las organizaciones de la sociedad civil que estén conformadas por estos.

La Suprema Corte ha señalado 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.

Por tanto, debe considerarse no solo 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. En ese sentido, del contenido armónico de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, la Suprema Corte 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 en 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 referida libertad de imprenta.¹⁰

V. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA POLÍTICA, EL EJERCICIO PERIODÍSTICO Y SU PONDERACIÓN EN LOS CASOS CONCRETOS

En los conflictos de interpretación que a menudo se presentan en la materia electoral, resulta necesario realizar un ejercicio de ponderación para determinar si es o no necesaria una restricción a la libertad de expresión y la libertad de prensa. Este conflicto se presenta, por ejemplo, cuando ha existido una colisión de esta libertad con el principio rector de la equidad en los procesos electorales, y otros, como el derecho al honor e imagen de las personas, presuntamente afectadas por promocionales o reportajes periodísticos.

¹⁰ Tesis: 1a. CCIX/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, septiembre de 2012, p. 509. 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.

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

En estos casos, primordialmente se ha estudiado 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. En estos supuestos, debe aplicarse 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.

Como se ha mencionado, de conformidad con criterios interamericanos, una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático: el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, incluyendo ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que pueden ser incluso recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y por la opinión pública.

El periodismo en una sociedad democrática representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información. Por ello, los tribunales mexicanos están obligados por los criterios comunitarios a realizar interpretaciones normativas que favorezcan la libertad en el ejercicio de la labor periodística. Entre las diversas opciones para alcanzar ese objetivo, debe elegirse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

En efecto, 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 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 solo 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.¹¹

¹¹ *Caso Fontvecchia y D'amico vs. Argentina.*

VI. LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA EN LA MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

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, a efecto de verificar la licitud del acto tutelado en la ley, y atenerse a los resultados para establecer las consecuencias jurídicas que correspondan.

El artículo 41, párrafo 2, base III, apartado A, inciso g) de la Constitución federal 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.

Esa restricción constitucional encuentra asidero en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley Electoral, en adelante), a través de diversas disposiciones. En el artículo 159, párrafos 4 y 5, se reitera que bajo ninguna circunstancia, excepción o condición, los partidos políticos, precandidatos y candidatos podrán contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tal 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.

Asimismo, el artículo 447, párrafo 1, incisos b) y e) de la Ley Electoral, establece como una de las infracciones en las que pueden incurrir los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, 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 artículo 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. Mientras que el artículo 443, párrafo I, incisos a), i) y n), de la misma Ley refiere las infracciones en que pueden incurrir los partidos políticos, entre ellas, el incumplimiento a las obligaciones señaladas por la Ley General de Partidos Políticos (Ley de Partidos, en adelante), 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 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.

En esa tesitura, el ordenamiento 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 con el objetivo de 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 ilícita de la misma.

VII. CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES INFRACCIONES RELACIONADAS CON LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN MATERIA PERIODÍSTICA

Los canales de periodismo de cualquier naturaleza, generan con frecuencia noticias, entrevistas, reportajes o crónicas, que pueden contener elementos de carácter electoral, con la finalidad de dar a conocer situaciones atinentes a los aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral. En principio, ese proceder debe considerarse 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,¹² lo que beneficia una verdadera democracia constitucional.

¹² Criterio contenido en la sentencia SUP-RAP-118/2010 y su acumulado.

Como ya se estableció, 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 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.¹³ 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.¹⁴

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 como son, entre otras, mantener abiertos los canales para el disenso y el cambio político, con lo cual se configura como un contrapeso al ejercicio del poder.¹⁵

La difusión en medios de comunicación de noticias relativas al acontecer social, político, cultural, económico, entre otros tópicos, de un determinado municipio, estado o de la República, en el caso de la prensa escrita y a través de internet, no constituye, en principio, propaganda político-electoral. Por tanto, su difusión no está ceñida a las normas aplicables a esa propaganda. En efecto, tanto la Sala Especializada,¹⁶ como la Sala Superior del TEPJF, han precisado que la promoción personalizada de un funcionario o servidor públicos no se actualiza por la sola pu-

¹³ Tesis: 1ª CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

¹⁴ Tesis: 1a. XXII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, enero de 2012, p. 2914. LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

¹⁵ Tesis: 1a. CDXIX/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 234. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.

¹⁶ Para consultar la línea jurisprudencial en casos relevantes de la Sala Especializada en este tema, véase Mata Pizaña, Felipe de la y Pérez Parra, José Antonio, “Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador”, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, núm. 35, México, TEPJF, 2016; asimismo, Pizaña, Felipe de la y Pérez Parra, José Antonio, “La protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio et al., (coords.), *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, Tirant Lo Blanch-TEPJF, México, 2017, pp. 237-345.

blicación de notas informativas en medios de comunicación respecto de actos en los que participe.

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 actualizar una 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 *iuris tantum*. Ello significa que admite prueba en contrario a efecto de evidenciar que no fue realizada 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.

En 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, pueden 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 han establecido elementos que pueden servir de base a un estudio de cada caso concreto, de manera que pueda distinguirse 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.

En todo caso, los servidores públicos 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, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir información que pueda ser retomada 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 federal.

En principio, debe considerarse que la cobertura informativa periodística se encuentra tutelada y, por ello, que 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 la albergada en Internet), siendo una obligación de las autoridades el respeto a estos derechos fundamentales, tal como lo ordena el artículo 1o. de la propia Constitución.

Sobre la cobertura informativa, debe ponderarse que los agentes noticiosos gozan 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.

VIII. CONCLUSIONES

A partir de los razonamientos que he esgrimido a lo largo de este texto, puede concluirse lo siguiente:

1. Siguiendo los criterios emanados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales son vinculantes para los órganos de administración de justicia mexicanos, el periodismo es una labor fundamental dentro del Estado democrático de derecho, y los profesionales del mismo gozan de especial protección en el ejercicio de uno de los derechos humanos reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, así como en la Constitución federal y en las leyes internas, especialmente por cuanto hace al desempeño de su labor. Los órganos jurisdiccionales deben considerar que el periodismo constituye una actividad *expuesta* en las circunstancias sociales y políticas actuales.
2. En una sociedad democrática, el periodismo representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información, pilar dentro de los derechos humanos y de los derechos políticos, toda vez que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, lo que redundaría en la necesidad de una especial protección a la libre circulación de ideas y el debate de asuntos públicos.
3. Dentro del debate público, se emplean 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 acerca de sus distintas interpretaciones, condición necesaria para el debate público de asuntos socialmente relevantes y dentro de los procesos electorales.

4. En los casos en los que 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, de conformidad con las bases constitucionales aplicables.
5. Los cánones de interpretación a favor de los derechos humanos deben hacer extensivo el derecho a la libertad de expresión y el derecho a recibir información periodística dentro de los procesos electorales, favoreciendo el debate de asuntos públicos, de crítica, inclusive no grata, de análisis histórico, tratándose de personajes políticos o públicos; de cobertura de eventos de campaña o de presentación de informes de labores, entre otros.
6. Siguiendo los criterios internacionales y nacionales, la libertad de expresión y el derecho a recibir información, sobre todo la vinculada con asuntos políticos y electorales, así como de rendición de cuentas, son temas que deben ser abordados por la prensa, en todas sus formas, y privilegiar su difusión y amplia cobertura. De este modo, debe presumirse que las publicaciones periodísticas son auténticas y libres, salvo prueba concluyente en contrario, respecto de su autenticidad, originalidad, gratuidad e imparcialidad. En consecuencia, la auténtica cobertura informativa no es susceptible, en modo alguno, de ser sancionada o restringida.

IX. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos J., “Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, México-Bogotá, 2014.
- López Ayllón, Sergio y Luna Pla, Issa, “Artículo 6º”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2016, tomo VI (sección tercera).
- Mata Pizaña, Felipe de la y Pérez Parra, José Antonio, “La protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio *et al.*, (coords.), *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, Tirant Lo Blanch-TEPJF, México, 2017.

_____, “Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador”, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, núm. 35, TEPJF, México, 2016.

Vásquez Muñoz, Tania Celina, “El debate electoral como insumo necesario para la construcción de un modelo de comunicación política deliberativa”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 19, enero-junio, México, 2017.

JURISPRUDENCIALES

Caso Cetin vs. Turquía, Sentencia del 13 de febrero de 2003.

Caso Fontevéchia y D'amico vs. Argentina.

Caso Haes and Gijssels vs. Bélgica, Sentencia de 24 de febrero de 1996.

Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-593/2017, resuelto el cinco de octubre de dos mil diecisiete.

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. Los criterios jurisprudenciales relevantes del TEPJF sobre la libertad de expresión, emitidos en los últimos años, pueden verse en: *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, TEPJF, México, 2016, t. 6: Libertad de expresión.

Tesis: 1a. CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

_____, CCIX/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, septiembre de 2012, p. 509. 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.

_____, CDXIX/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 234. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.

_____, XXII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, enero de 2012, p. 2914. LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

_____, XXVI, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, enero de 2012, p. 2910. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU FUNCIONAMIENTO EN CASOS DE DEBATE PERIODÍSTICO ENTRE DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

OBSERVACIÓN GENERAL

Observación general núm. 34. CCPR/C/GC/34 Comité de Derechos Humanos. Disponible en www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc.