

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-182/2017

RECORRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el catorce de julio de dos mil diecisiete, dentro del expediente INE/Q-COF-UTF/55/2017/NAY. En esta sentencia sancionó a los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (PANAL) por omitir rechazar la aportación en especie de una persona impedida por la normatividad electoral.

GLOSARIO

Coalición:	Coalición "Nayarit de Todos" conformada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (PANAL)
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
FEPADE:	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
INE:	Instituto Nacional Electoral
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Resolución impugnada:	Resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el catorce de julio de dos mil diecisiete, en el expediente número INE/Q-COF-UTF/55/2017/NAY, identificada como INE/CG281/2017
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

Los hechos ocurrieron en el año dos mil diecisiete.

1.1. Publicaciones. Del tres de abril al siete de mayo, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el estado de Nayarit, se publicaron las ediciones semanales 324, 325, 326, 327 y 328 del semanario "Nayarit Publica", tanto en su formato impreso, como en la versión electrónica.

1.2. Escrito de queja. El doce de mayo, la UTF recibió el escrito de queja presentado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local Electoral.

Mediante dicho escrito, se denunció a la coalición “Nayarit de Todos” –conformada por los partidos PRI, PVEM y PANAL– y a su candidato a la gubernatura de Nayarit, el C. Manuel Humberto Cota Jiménez, por supuestas infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos. Específicamente se denunció la supuesta contratación de treinta publicaciones contenidas en las citadas ediciones del semanario “Nayarit Publica”.

1.3. Admisión del procedimiento de queja INE/Q-COF-UTF/55/2017/NAY. El dieciséis de mayo, la UTF admitió a trámite y sustanciación el procedimiento de queja bajo el expediente INE/Q-COF-UTF/55/2017/NAY, notificando el inicio del procedimiento y emplazando a los partidos miembros de la Coalición, al otrora candidato a Gobernador y al Titular del Órgano de Finanzas de la Coalición. Ni el candidato ni el Titular del órgano de Finanzas dieron contestación alguna al emplazamiento.

1.4. Solicitudes de información. El veintiséis de mayo y el treinta de junio, previas solicitudes de la UTF, la Dirección de

SUP-RAP-182/2017

Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros remitió documentación relativa a las inserciones denunciadas, al domicilio de “Publicaciones El Seri, S.C.” (persona moral a cargo del semanario “Nayarit Publica”) y determinó el valor correspondiente a las inserciones.

El cinco y veintitrés de junio, en respuesta a las solicitudes de información de la UTF, “Publicaciones El Seri, S.C.” informó que las publicaciones no fueron pagadas, que fueron producto de la libre expresión de su línea editorial y remitió las ediciones denunciadas del semanario “Nayarit Publica”.

1.5. Resolución impugnada. El catorce de julio, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG281/2017, recaído al expediente INE/Q-COF-UTF/55/2017/NAY, en el cual resolvió declarar fundado el procedimiento, sancionar a los partidos políticos integrantes de la Coalición “Nayarit por Todos” y dar vista a la FEPADE.

1.6. Recurso de Apelación. El dieciocho de julio, el Partido Verde Ecologista de México presentó un recurso de apelación ante el INE.

1.7. Trámite. El veintidós de julio se recibieron en esta Sala Superior el escrito de interposición del recurso, el expediente respectivo y el informe circunstanciado. Por acuerdo de la Magistrada Presidenta se integró el expediente SUP-RAP-

182/2017 y se turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para que fungiera como Instructor en el asunto. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto en su ponencia, admitió el recurso y ordenó el cierre de instrucción correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, por controvertirse una resolución del Consejo General, órgano central del INE.

En concreto, se impugna la resolución INE/CG/281/2017, mediante la cual el Consejo General sanciona a los partidos políticos integrantes de la Coalición “Nayarit de Todos” por omitir rechazar la aportación en especie de propaganda en favor del otrora candidato a Gobernador, C. Manuel Humberto Cota Jiménez, aportada por un ente prohibido por la normatividad electoral.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso g) y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, numeral 1, inciso b); y 44, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El presente recurso reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, numeral 1; arts. 13, numeral 1, inciso a), fracción I; 40, numeral 1, inciso b); 42 y 45, numeral 1, inciso b), fracción I de la citada Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella constan el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político que apela, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

En relación con los hechos, la autoridad responsable hizo valer en su informe circunstanciado que el partido recurrente *“únicamente refiere que [los hechos] se encuentran debidamente enumerados en el acuerdo impugnado, por lo que en obvio de repeticiones tiene por reproducidos los hechos enumerados en el capítulo de Antecedentes de la resolución señalada, por lo que el promovente no cumple con el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Medios dado que no menciona de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación”*.

Si bien el artículo 9, numeral 3 de la Ley de Medios señala que opera el desechamiento cuando no existan hechos expuestos,

de la demanda presentada por el PVEM se desprende que sí hizo referencia a los mismos, remitiendo al apartado de antecedentes de la resolución impugnada.

En efecto, la resolución identificada como INE/CG281/2017 contiene un apartado de antecedentes en los que se describen los hechos, por lo que no es necesario la transcripción de los mismos en el presente medio de impugnación.

Asimismo, se debe considerar que los hechos a los que hace referencia el actor son actuaciones procesales y no el fondo de los agravios, por lo que cumple con los requisitos de forma que exige la Ley de Medios.

3.2. Oportunidad. El recurso fue promovido dentro del plazo legal de cuatro días, dado que el acuerdo impugnado fue emitido el catorce de julio de dos mil diecisiete y la demanda fue presentada el dieciocho de julio del mismo año.

3.3. Legitimación y personería. El recurso lo interpone un partido político nacional a través de su representante propietario ante la autoridad electoral responsable, cuyo carácter es reconocido por esta última en su informe circunstanciado.¹

3.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues el partido recurrente impugna una resolución mediante la cual el Consejo General le impone una sanción.

¹ Página 1 del Informe Circunstanciado INE-ATG/177/2017.

3.5. Definitividad. Se surte el requisito en virtud de que, de acuerdo a la legislación electoral, no existe medio de impugnación idóneo diverso que deba agotarse previo a acudir ante esta instancia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Síntesis de agravios

En concreto, la pretensión del partido recurrente consiste en revocar la resolución impugnada debido a que la autoridad responsable calificó indebidamente como aportación las treinta notas periodísticas denunciadas.

El recurrente argumenta que la autoridad concluyó que se trataba de inserciones periodísticas y no de notas en ejercicio de la libertad de expresión *únicamente porque se incluye la palabra “candidato” en ellas, con lo que PRESUME que la “finalidad real” es posicionar al candidato frente a la ciudadanía.*

A juicio del recurrente, las notas cumplen con las características determinadas por el propio Consejo General para considerar una nota periodística como genuinamente de carácter noticioso²

² Criterio sostenido por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral en el Acuerdo **CG154/2013** y replicado en la propia resolución impugnada:

“Los elementos del hecho noticioso son:

- El hecho: qué ha sucedido.*
- El sujeto: quién realizó la acción.*
- El tiempo: cuándo sucedió.*
- El lugar: dónde se llevó a cabo.*

y, por lo tanto, se encuentran protegidas por el derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 6º de la Constitución Federal, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, el recurrente considera que, en virtud de la orden de dar vista a la FEPADE, el Consejo General y la UTF están *trasladando la responsabilidad a otra instancia en torno a una cuestión que no puede probarse de manera objetiva ni relacionarse con ningún delito electoral específico.*

El recurrente afirma que no existe falta ni delito electoral alguno, ya que el columnista Adolfo Ramos únicamente vertió su opinión en relación al entorno electoral que se estaba viviendo en la entidad.

Asimismo, el PVEM considera que la vista puede saturar a la FEPADE y distraerla de investigaciones *que son más importantes para investigar, y no cubrir la apatía y soslayo del personal de la Unidad Técnica de Fiscalización.*

-La finalidad: para qué o por qué se efectuó.

-La forma: cómo se realizó.

La estructura de la noticia se conforma por:

-La cabeza o titular: es la llamada de atención con que los medios informativos anuncian la noticia.

-La entrada: es el primer párrafo donde idealmente se da a conocer lo más sobresaliente del hecho que se informa.

-El cuerpo: es el desarrollo de la noticia.

-El remate: contiene un dato secundario pero concluyente.”

SUP-RAP-182/2017

Por último, el actor asegura que la autoridad contravino los principios de congruencia y exhaustividad previstos en los artículos 41, base V, apartado A de la Constitución Federal; 468 de la LGIPE, así como diversos criterios jurisprudenciales de esta Sala Superior³ y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴.

Lo anterior, porque no valoró las manifestaciones realizadas tanto por la Coalición “Nayarit de Todos” como por “Publicaciones El Seri, S.C.” en relación a que no existió erogación ni contrato alguno en relación con las notas periodísticas y su contenido, sino que se había publicado en ejercicio de la libertad de expresión del autor.

4.2. Análisis de los agravios

Esta Sala Superior considera que los agravios hechos valer por el actor devienen en parte **infundados** y en parte **inoperantes**, en atención al siguiente análisis.

³ Jurisprudencias 12/2001 “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”, 43/2002 “PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN” y 28/2009, “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA LA SENTENCIA”.

⁴ Tesis: I.1o.A. J/9 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, número 195706, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VIII, agosto de 1998, pág. 764, Jurisprudencia (Administrativa, Común) “PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL”.

4.2.1. Indebida calificación de las publicaciones como aportaciones

El actor asegura que las treinta notas periodísticas constituyen un genuino ejercicio periodístico y que la autoridad responsable las calificó de forma indebida como aportación únicamente porque incluían la palabra “candidato”.

Dicho agravio resulta infundado por lo siguiente:

De la propia resolución impugnada se desprende que la autoridad responsable realizó un análisis exhaustivo del contenido de todas y cada una de las inserciones denunciadas, atendiendo al criterio de esta Sala Superior contenido en la tesis de jurisprudencia 37/2010 **PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.**⁵

En la citada jurisprudencia se sostiene que debe entenderse como propaganda electoral *todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión*

⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.

SUP-RAP-182/2017

se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

La responsable desarrolló un análisis en el que describió cada una de las notas, señaló la edición del semanario que las contenía y analizó los elementos característicos de cada nota para determinar si podían o no tender a posicionar al candidato frente a la ciudadanía y, por ende, constituir propaganda electoral.

Contrario a lo que aduce el actor, de la lectura integral de la resolución impugnada, no se desprende que haya basado su decisión simplemente en el hecho de que las notas mencionaban la palabra “candidato”.

Más bien, la decisión de la responsable giró en torno al análisis individualizado y conjunto de tres factores:

1. La valoración de las características, virtudes y valores que subjetivamente se le atribuían al candidato en cada una de las inserciones, tales como⁶:

Edición 324, págs. 4 a 7.

“[r]esponsabilidad, compromiso, experiencia, trayectoria política, conocimiento electoral, relaciones políticas y empresariales,

⁶ A manera de ejemplo, se insertan algunas imágenes de lo expuesto. Para mayor referencia se puede consultar el Anexo único de la Resolución impugnada.

perseverancia, liderazgo, sensibilidad ante la problemática social”.

“los nayaritas deben considerar que el próximo mandatario estatal tenga las cualidades necesarias para hacer lo que ya se ha puesto sobre la mesa [...] y el precandidato que reúne todas estas características es [sin] lugar a dudas, Manuel Humberto Cota Jiménez”.

“sin duda sabe unir los intereses de los gobernantes con los gobernados, pues sabe identificar las necesidades de los civiles [...] tenemos un hombre que se las sabe de todas, todas”.

“[...]Manuel Cota [...] no cabe duda que es la mejor opción para el Estado [...]”

Edición 325, pág. 2, 4 y 5

“las tres H: humildad, honradez y sentido del humor”

“[...] el discurso no se queda sólo en las palabras, pues él mismo pone el ejemplo con sus acciones [...]”

“[...] Cuando un político hace bien su trabajo se nota, cuando no, se nota aún más, y en el caso de Cota, el cariño de la gente dice más que cualquier cosa [...]”

Edición 326, págs. 2 y 3

“Manuel Cota nació para ser líder, si él gana, Nayarit gana”.

Edición 328, págs. 8-11⁷

“Manuel Cota [...] cuenta con una trayectoria impecable, lo que le da experiencia y certeza de querer realizar un excelente trabajo en caso de resultar electo como gobernador [...]”.

“[...] no se ha detenido ni un solo momento, comprometiéndose a brindar apoyo a las colonias más necesitadas y firme con trabajar para los nayaritas”.

“[...] La manera de pensar, de hablar, de actuar definen a Manuel Cota como un candidato ejemplar [...] es un hombre que más allá de ocupar puestos es humano [...] Te presentamos las propuestas realizadas en cada poblado que ha visitado y donde se ha dado cuenta de las necesidades de los nayaritas, buscando así, una solución para ellos [...]”

⁷ Imágenes 17 y 18, Anexo único de la Resolución impugnada.

LOCAL NAYARIT PUBLICA Semana del 1 al 7 de mayo de 2017

Manuel Cota | Experiencia que se nota






Cuando se enfrenta a una crisis o a una situación que requiere una respuesta rápida, Manuel Cota es el hombre que se levanta. Su experiencia y su capacidad de liderazgo son reconocidas en el mundo empresarial y político. Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

CARGOS OCUPADOS	MANUEL COTA	ANTONIO DE LA HERRERA
Regidor	✓	✗
Procurador Municipal	✓	✗
Consejero Delegado y Socio del Partido	✓	✗
Diputado Local	✓	✗
Dirigente de la Confederación Nacional Campesina	✓	✗
Delegado Nacional de Elecciones	✓	✗
Coordinador de Municipios de la Comisión Nacional de Municipios de México	✓	✗

MANIFESTE INFORMANDO. NAYARIT PUBLICA. NAYARIT PUBLICA. FORTECARY. WWW.NAYARITPUBLICA.NET

SEMANA DEL 1 AL 7 DE MAYO DE 2017 NAYARIT PUBLICA LOCAL 9



Cota: Arriba en las encuestas

El candidato de la coalición "Porque sí" Manuel Cota es el primer lugar en las encuestas de intención de voto para el cargo de gobernador de Nayarit. Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

EL POLITICO

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

EL EMPRESARIO

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

LA EXPERIENCIA

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

La ciencia del poder

LOCAL NAYARIT PUBLICA Semana del 1 al 7 de mayo de 2017

Hombre comprometido por el pueblo nayarita










PROFESIONAL

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

PROFESIONAL

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

La ciencia del poder

SEMANA DEL 1 AL 7 DE MAYO DE 2017 NAYARIT PUBLICA LOCAL 11










PROFESIONAL

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

PROFESIONAL

Manuel Cota es un hombre que sabe escuchar y que sabe actuar. Su experiencia en el mundo empresarial y político es un ejemplo para todos.

La ciencia del poder

2. Del total de información en las notas, el porcentaje dedicado de forma exclusiva al candidato:

Edición 324, págs. 4 a 6, Edición 325, págs. 4 y 5, Edición 327, págs. 2-7.

Se encuentran numerosas fotografías del candidato que abarcan aproximadamente entre el 60 % y el 80 % de las páginas.

Edición 324, pág. 7 y Edición 325 págs. 3 y 8 (contraportada)

La información sobre la trayectoria del candidato y sus fotografías ocupan el 100 % de la página, sin que se dé espacio para ningún otro tipo de información.

Edición 325 (portada)

Se posiciona al candidato ante la ciudadanía, al incluir su imagen en la portada, ocupando la totalidad de la misma.

Edición 325, pág. 6-7

Aparece la imagen del candidato en un 30 % de la página 7 y la nota contiene una gráfica en la que se muestra los resultados de una encuesta realizada por el propio semanario en su página de “Facebook”

Edición 326 (portada)

Fotografía en la que aparece el otrora candidato, el C. Manuel Humberto Cota Jiménez, con un grupo de personas que alzan las manos y en la parte superior aparece el encabezado “MANUEL COTA NAYARIT HACIA ADELANTE”.

Edición 326, págs. 2-7⁸

Notas de opinión, trayectoria y comentarios, ocupan el 100 %.



⁸ Imágenes 9, 10 y 11, Anexo único de la Resolución impugnada.

4 MANUEL COTA NAYARIT PUBLICA Semana del 17 al 23 de abril de 2017

La unión de estandarte

Desde que terminó la campaña, Manuel Cota se ha mantenido firme en que el cambio radica en la acción, pero también en el trabajo, por lo que para el domingo 16 de abril, acompañado por el gobernador y el secretario de Gobierno, se reunió con los líderes de los partidos políticos de la coalición y se acordó unirse a una única lista electoral.

Al día siguiente del acuerdo se convocó a los nayaritas, para el primer punto de encuentro con los candidatos, para que se les presentara el programa de gobierno y se les explicara el porqué de la unión de estandarte. En este momento se les presentó el programa de gobierno y se les explicó el porqué de la unión de estandarte. Cota Jiménez se mantuvo en todo momento atento a escuchar las opiniones de los nayaritas y se comprometió a seguir trabajando con ellos para mejorar la vida de los nayaritas.

¡MANTENTE INFORMADO! NAYARIT PUBLICA @NAYARITPUBLICA FORTECAY WWW.NAYARITPUBLICA.NET

5 MANUEL COTA NAYARIT PUBLICA Semana del 17 al 23 de abril de 2017

Cota con los nayaritas

Manuel Humberto Cota Jiménez, es un hombre que más allá de ser un político, es un hombre que quiere que los nayaritas estén mejor, por lo que se comprometió a trabajar con ellos para mejorar su vida. Cota Jiménez se mantuvo atento a escuchar las opiniones de los nayaritas y se comprometió a seguir trabajando con ellos para mejorar la vida de los nayaritas.

Un hombre de valores

El hombre más honesto y valioso que ha vivido en Nayarit, un hombre que siempre ha estado al servicio de los nayaritas, un hombre que siempre ha estado al servicio de los nayaritas, un hombre que siempre ha estado al servicio de los nayaritas.

Cota, vela por las necesidades de los nayaritas

Desde que empezó su gobierno, Cota Jiménez ha estado atento a las necesidades de los nayaritas, un hombre que siempre ha estado al servicio de los nayaritas, un hombre que siempre ha estado al servicio de los nayaritas, un hombre que siempre ha estado al servicio de los nayaritas.

» La ciencia del poder «

6 MANUEL COTA NAYARIT PUBLICA Semana del 17 al 23 de abril de 2017

MANUEL COTA: PREPARADO PARA SERVIR A LA GENTE

Nayarit no se vende, ni se hereda. Nayarit no es una empresa. Nayarit no es para las dinastías, Nayarit es para los nayaritas.

TRAYECTORIA

- Desde 1985 a 1990 fue administrador en la compañía de gas de Nayarit.
- Desde 1990 a 1992 fue consejero de gobierno de Nayarit.
- Desde 1992 a 1995 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 1995 a 1998 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 1998 a 2001 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2001 a 2003 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2003 a 2006 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2006 a 2009 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2009 a 2011 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2011 a 2013 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2013 a 2015 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.
- Desde 2015 a 2017 fue coordinador de la Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, Michoacán y estado de México.

¡MANTENTE INFORMADO! NAYARIT PUBLICA @NAYARITPUBLICA FORTECAY WWW.NAYARITPUBLICA.NET

7 MANUEL COTA NAYARIT PUBLICA Semana del 17 al 23 de abril de 2017

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Presidencia Municipal, Ayuntamiento	2012-2015 Ayuntamiento
Regente Ayuntamiento	2012-2015 Ayuntamiento

EXPERIENCIA LEGISLATIVA

Diputado Federal Suplente, PRI	53ª Legislatura
Diputado Local Suplente, PRI	XXXX Legislatura

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Jefe de Departamento	Recepción	1990-1995
----------------------	-----------	-----------

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

Coordinador de Gobierno Municipal	Coahuila	2006
-----------------------------------	----------	------

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Administración	Coahuila	1990-1995
----------------	----------	-----------

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Presidencia Municipal, Ayuntamiento	2012-2015 Ayuntamiento
Regente Ayuntamiento	2012-2015 Ayuntamiento

Secretaría de Estado de Gobernación	PS	Director de Asesoría
Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos	PS	Director de Planeación
Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos	PS	Director de Planeación
Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos	PS	Director de Planeación
Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos	PS	Director de Planeación
Comisión de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos	PS	Director de Planeación

» La ciencia del poder «

Edición 327 (portada)

Imágenes del candidato bajo el título: "Manuel Cota. CERCANO A LOS NAYARITAS"

Edición 327 (contraportada)

La mención de la trayectoria del C. Manuel Humberto Cota Jiménez ocupa el 100 % de la página.

3. Las aseveraciones de las notas en relación a la posición del candidato frente a los otros candidatos:

Edición 325 (portada)⁹

[...] Se puede influir en la preferencia política del lector, al colocar a Cota por encima de los demás candidatos según una encuesta realizada por el propio semanario.



Edición 325, columna de opinión por Adolfo Ramos

Se desprende el posicionamiento del candidato a través de la opinión que emite el director del semanario, quien refiere que Cota se encuentra con más posibilidades de ganar las elecciones sobre Echevarría, pues éste no mantiene una relación cercana con la ciudadanía.

Edición 325, pág. 6-7

El semanario "Nayarit Publica" informó que realizó una encuesta a través de su página de Facebook, en donde muestra como ganador a Manuel Cota con un 33 %. No obstante, los porcentajes que brinda, pueden influir de manera decisiva a inclinarse por uno u otro candidato, pues si bien son resultados de una encuesta, ésta no cuenta con validez oficial, sus métodos no fueron aprobados, ni fue realizada de conformidad con los Lineamientos respectivos del INE. Aunado a lo anterior, desprestigia la imagen del candidato Antonio

⁹ Imagen 3, Anexo único de la Resolución impugnada.

SUP-RAP-182/2017

Echevarría, pues asegura su “falta de experiencia en el sector público”.

A partir de ello, la autoridad concluyó que las publicaciones, en general, tenían las características siguientes:

- a) Fueron publicadas entre el 3 de abril y el 7 de mayo, correspondientes a los números 324, 325, 326, 327 y 328, periodo comprendido dentro del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el estado de Nayarit.
- b) En todas las inserciones aparecía la imagen y nombre del entonces candidato C. Manuel Humberto Cota Jiménez.
- c) En las publicaciones se menciona el nombre del puesto para el que se postulaba el otrora candidato denunciado.
- d) Se enaltecen las presuntas cualidades del otrora candidato, aludiendo a su carisma, su don de gente, su capacidad de escuchar, su trato amable, su vocación de servir, gran promotor de sus iniciativas, su capacidad política.
- e) Su publicación se realizó con fines tendientes a la elección y el voto en las elecciones locales de 2017.

Esta Sala Superior sostiene que el derecho a la libertad de expresión es un factor fundamental para la deliberación democrática y, por ende, debe ser maximizado siempre que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.¹⁰

¹⁰ Tesis Jurisprudencial 11/2008. **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

En el presente caso, el recurrente aduce que las notas en cuestión fueron producto de un genuino ejercicio periodístico. Sin embargo, del análisis integral y conjunto de éstas se desprende que:

- Contienen la imagen y nombre del candidato denunciado;
- Es identificable la Coalición que lo postulaba y los logotipos de los partidos integrantes de ésta;
- Mencionan la plataforma electoral y las propuestas realizadas en la campaña; y
- Se refieren a las razones por las que se consideraba la mejor opción.

No pasa desapercibido para esta Sala Superior que se dedicó una gran cantidad de páginas a la campaña del candidato. De hecho, la edición 327 fue dedicada exclusivamente al candidato, al publicitar sus actos de campaña, mencionar sus cualidades y fortalezas, sus propuestas de campaña y las opiniones favorables de sus aliados políticos.

Además, las publicaciones se realizaron únicamente durante el periodo de campaña electoral que transcurrió del tres de abril al siete de mayo del presente año.

Por lo que, objetivamente, puede considerarse que su contenido tuvo como propósito enaltecer las cualidades de un candidato específico y posicionarlo con una ventaja frente a sus oponentes, características propias de la **propaganda electoral**.

Ahora bien, considerando que de las constancias se desprende que tanto la Coalición “Nayarit de Todos” como “Publicaciones El Seri, S.C.” negaron que existiera contrato alguno o transacción monetaria respecto a las publicaciones, es dable concluir que las inserciones calificadas como propaganda electoral constituyen una aportación en especie a la Coalición mencionada, en términos del artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos.¹¹

De ello que esta Sala Superior considere que fue correcta la resolución de la responsable al calificar las notas periodísticas como aportación a la campaña y por tanto se estima **infundado** el agravio hecho valer por el actor en este sentido.

4.2.2. Indebida vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

El actor argumenta que la UTF y el Consejo General están trasladando responsabilidad a la FEPADE en torno a cuestiones que no pueden probarse objetivamente y no están relacionadas

¹¹ **Artículo 56.**

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;

b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

con ningún delito electoral, ya que el columnista Adolfo Ramos únicamente vertió su opinión. Además de que ello distrae a la Fiscalía de investigaciones más importantes.

Previo al estudio de fondo del agravio, debe aclararse que, de acuerdo a la resolución impugnada, el Consejo General en ningún momento pretendió imputar un delito al columnista Adolfo Ramos, ya que el sujeto encargado de aportar las inserciones fue la persona moral encargada del semanario “Nayarit Publica”, es decir, “Publicaciones Seri, S.C.”

Tomando en consideración lo anterior, esta Sala considera que resulta **infundado** el agravio esgrimido por el actor.

Por un lado, no existe traslado de responsabilidades a la Fiscalía por parte de la UTF y el Consejo General, pues se trata de órganos que tienen funciones claramente diferenciadas por la legislación.

En ese sentido, vale la pena recordar que de acuerdo a los artículos 21,¹² 102, apartado A¹³ de la Constitución Federal; 3,¹⁴

¹² **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función [...]

¹³ **Artículo 102.**

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

[...]

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal [...]

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República [...]

22¹⁵ del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 21 y 22¹⁶ de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Procuraduría General de la República es el órgano facultado para la investigación y persecución de delitos.

De tal suerte que la competencia para conocer de delitos electorales no corresponde ni a la Unidad Técnica de Fiscalización, ni al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, en el presente caso, atendiendo a la calificación que se hizo de las notas periodísticas como “aportaciones en especie” y considerando que el encargado del semanario es la persona moral “Publicaciones Seri, S.C.”, se acredita la

¹⁴ **Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes: [...] D) Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;

¹⁵ **Artículo 22.** La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tendrá plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como de los conexos a éstos.

¹⁶ **Artículo 21.** Las autoridades de la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

- I. Sean cometidos durante un proceso electoral federal;
- II. Se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- III. Se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal o en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o
- IV. El Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción cuando se actualice alguno de los siguientes supuestos:
 - a. Cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con delitos federales, o
 - b. Cuando el Instituto Nacional Electoral, ejerza su facultad para la organización de algún proceso electoral local, en términos de lo previsto en la Constitución.

Artículo 22. Las autoridades de las entidades federativas serán competentes para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando no sea competente la Federación conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

violación a los artículos 25, numeral 1 fracción i); 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos; y 121, numeral 1, inciso j) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, el Consejo General únicamente dio vista a la Fiscalía Especializada para la atención de los Delitos Electorales para que en uso de sus atribuciones determinara lo que en derecho corresponda, ya que, como se expuso, es la autoridad encargada de analizar y resolver si se actualiza o no la comisión de un delito.

En virtud de los argumentos anteriores, resulta **infundado** el agravio del actor.

4.2.3. Contravención a los principios de congruencia y exhaustividad

Por último, el actor considera que la autoridad responsable contravino los principios de congruencia y exhaustividad por no valorar el total de los elementos probatorios a su alcance, específicamente las manifestaciones por parte de la Coalición “Nayarit de Todos” y “Publicaciones Seri, S.C.” con relación a que no existe contrato ni pago alguno relativo a las inserciones en el semanario.

Sin embargo, de la resolución impugnada se desprende que el Consejo General sí tomó en cuenta dichas manifestaciones y las valoró al momento de calificar las inserciones como

SUP-RAP-182/2017

aportaciones en especie, pues de ellas se desprende que las inserciones fueron voluntarias por parte de la editorial.

De conformidad con lo anterior y atendiendo a que el actor se limita a manifestar que no se valoraron dichas manifestaciones, sin expresar de forma clara la forma en que la responsable omitió valorar o valoró de forma incorrecta, lo procedente es declarar **inoperante** dicho agravio.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma, en lo conducente, la resolución impugnada dictada dentro del procedimiento identificado con la clave INE/Q-COF-UTF/55/2017/EDOMEX, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el catorce de julio del dos mil diecisiete.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL RECURSO DE
APELACIÓN SUP-RAP-182/2017.**

Índice

Glosario.	28
A. Consideraciones previas.	28
B. Posicionamiento.	30
1. La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.	30
1.1 Protección al periodismo.	30
1.2 Trascendencia de la protección.	31
1.3 Marco jurídico constitucional y convencional.	32
1.4 Criterios nacionales.	34
1.5 Criterios internacionales.	35
1.6 Medidas de protección.	39
1.7 Criterios de interpretación.	40
2. 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	42
2.1. ¿Qué es un periodista?	42
2.2 Ampliación de la protección.	43
2.3 Criterios convencionales.	45
2.4 Criterios nacionales.	46
3. La actividad periodística goza de una presunción de licitud que en su caso, debe ser desvirtuada.	48
3.1 Principios de interpretación.	48
3.2 Marco jurídico	48
3.3 Criterios convencionales	51
3.4 Criterios para la investigación de posibles infracciones.	52
3.5 ¿Qué abarca la cobertura periodística en materia electoral?	54
C. Conclusiones	57

VOTO RAZONADO SUP-RAP-182/2017

ANTECEDENTES

Publicaciones. Del 3 de abril al 7 de mayo, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el estado de Nayarit, se publicaron las ediciones semanales 324, 325, 326, 327 y 328 del semanario "Nayarit Publica", tanto en su formato impreso, como en la versión electrónica.

Escrito de queja. El 12 de mayo, el PAN denunció a la coalición "Nayarit de Todos" –conformada por los partidos PRI, PVEM y PANAL– y a su candidato a la gubernatura de Nayarit, el C. Manuel Humberto Cota Jiménez, por supuestas infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Resolución impugnada. El 14 de julio, el Consejo General del INE resolvió declarar fundado el procedimiento, sancionar a los partidos políticos integrantes de la Coalición "Nayarit por Todos" y dar vista a la FEPADE.

DECISIÓN DEL PLENO

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

Las tesis que sostienen el presente voto son las siguientes:

- Se acompañan fundamentalmente las consideraciones que sustentan esa decisión, al estimar que no hay prueba que acredite que el criterio de la autoridad fiscalizadora impida la circulación del semanario y, por ello, se restrinja la labor del medio periodístico responsable de la publicación.
- Particularmente, tampoco se advierte agravio alguno dirigido directamente en contra de la libertad de expresión del periodista, o relativo a la violación de la libertad para ejercer la profesión o labor de los periodistas.
- Asimismo, no se advierte que en el procedimiento de fiscalización instaurado contra la coalición "Nayarit de Todos", y su otrora candidato a Gobernador, Manuel Cota Jiménez, por la omisión de reportar la totalidad de gastos de campaña, se haya impedido o se impida la actuación de los periodistas señalados.
- Sin embargo, 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.

Lo anterior bajo las premisas siguientes:

1. La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.
2. 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
3. La actividad periodística goza de una presunción de licitud que, en su caso, debe ser desvirtuada.

GLOSARIO

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

SUP-RAP-182/2017

En primer término, debo precisar que acompaño fundamentalmente las consideraciones que sustentan esa decisión, al estimar que no hay prueba concluyente que acredite que el criterio de la autoridad fiscalizadora impida la circulación del semanario y, por ello, se restrinja la labor del medio periodístico responsable de la publicación.

Particularmente, tampoco se advierte agravio alguno dirigido directamente en contra de la libertad de expresión del periodista, o relativo a la violación de la libertad para ejercer la profesión o labor de los periodistas.

Asimismo, no se advierte que en el procedimiento de fiscalización instaurado contra la coalición "Nayarit de Todos", y su otrora candidato a Gobernador, Manuel Cota Jiménez, por la omisión de reportar la totalidad de gastos de campaña, se haya impedido o se impida la actuación de los periodistas señalados.

Sin embargo, si del análisis efectuado se argumentara o se advirtiera que se restrinja la auténtica labor periodística del semanario, mi decisión sería en el sentido contrario, de votar en contra de la propuesta, porque ha sido mi criterio sostenido en diversos fallos, desde mi actuar como magistrado en la Sala Especializada de este Tribunal, como en la de integrante de esta Sala Superior, que el periodismo es una labor que se encuentra tutelada primordialmente, y es deber de los tribunales constitucionales velar por su protección.

SUP-RAP-182/2017

Las tesis que sostienen el presente voto 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 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

SUP-RAP-182/2017

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).

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

SUP-RAP-182/2017

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.¹⁷

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.¹⁸

1.5 Criterios internacionales.

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 sociedad democrática.¹⁹

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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Haes and Gijssels contra Bélgica. Sentencia de 24 de febrero de 1996.

SUP-RAP-182/2017

En definitiva, lo que caracteriza a una sociedad democrática es su pluralidad de ideas e información.²⁰

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 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

²⁰ Çetin contra Turquía. Sentencia del 13 de febrero de 2003.

la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad.²¹

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.

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.²²

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

²¹ 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.

²² Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia.

SUP-RAP-182/2017

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.

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

SUP-RAP-182/2017

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 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.²³

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 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

²³ 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>.

SUP-RAP-182/2017

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.

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 imprenta²⁴

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 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

²⁴ 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.

SUP-RAP-182/2017

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.²⁵

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

²⁵ Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina.

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

SUP-RAP-182/2017

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.

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

SUP-RAP-182/2017

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 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.²⁶

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 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.

²⁶ Opinión Consultiva OC-5/85.

SUP-RAP-182/2017

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.²⁷

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 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

²⁷ Caso Ricardo Canese vs. Paraguay

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,²⁸ 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.²⁹

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.³⁰

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.

²⁸ Criterio contenido en la sentencia SUP-RAP-118/2010 y acumulado.

²⁹ tesis 1ª CCXV/2009, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

³⁰ Tesis 1a. XXII/2011 de rubro: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

SUP-RAP-182/2017

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.³¹

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

³¹ 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).

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 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

SUP-RAP-182/2017

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.

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.

A. 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.

SUP-RAP-182/2017

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.

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 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 la auténtica cobertura informativa no es susceptible en modo alguno de ser sancionada o restringida.

De ahí que expreso mi conformidad con el proyecto, pero con las precisiones apuntadas.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA