

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-593/2017

RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SECRETARIOS: OSIRIS VÁZQUEZ RANGEL Y JOSÉ ANTONIO PÉREZ PARRA.

COLABORADORA: MARÍA EUGENIA PAZARÁN ANGUIANO

Ciudad de México, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.

Sentencia en la que se **confirma** el Acuerdo INE/CG340/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los “Lineamientos Generales, que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los Partidos Políticos y de las Candidaturas independientes del PEF 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES.	3
1. Calendario de actividades.	3
2. Consulta de Lineamientos.	3
3. Acuerdo del Comité de Radio y Televisión.	3
4. Acuerdo impugnado.	3
5. Recursos de apelación.	4
6. Recepción y turno.	4
7. Admisión y cierre de instrucción.	4
II Jurisdicción y competencia.	4
III. Procedibilidad.	4
1. Forma.	4
2. Oportunidad.	4
3. Legitimación y personería.	5
4. Interés jurídico.	5
5. Definitividad.	5
IV. Estudio de fondo	6

1. Resolución y planteamiento.	6
2. Decisión.	8
3. Justificación.	8
Marco normativo sobre libertad de prensa.	8
A. La labor de los periodistas debe ser protegida, en todo ámbito del derecho, incluida la materia electoral.	9
B. La protección al periodismo no sólo comprende la protección a la persona física, sino también a las personas morales que estén vinculadas con esta actividad.	18
C. La actividad periodística goza de una presunción de licitud que, en su caso, debe ser desvirtuada.	23
D. Criterios para la investigación de posibles infracciones.	27
E. ¿Qué abarca la cobertura periodística en materia electoral?	28
Respuesta de agravios.	31
i Debates.	31
ii Opiniones y notas.	35
iii Ámbito de aplicación de los Lineamientos.	39
iv Difusión de los Lineamientos.	42
Conclusión.	44
RESOLUTIVO	45

GLOSARIO

Acuerdo impugnado.	“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del PEF 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Acuerdo mediante el que se aprueba el proyecto de Lineamientos Generales.	“Acuerdo mediante el que se aprueba el proyecto de Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas, ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del Proceso Electoral Federal 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, identificado como INE/ACRT/20/2017.
Acuerdo por el que se aprueba la consulta a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación.	“Acuerdo por el que se aprueba la consulta a las organizaciones que agrupan concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación con motivo de los Lineamientos Generales que se recomiendan a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes en el Proceso Electoral Federal 2017-2018” identificado con la clave INE/ACRT/14/2017.
Calendario de actividades:	“Calendario de actividades para llevar a cabo la consulta a las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación a efecto de elaborar los Lineamientos Generales, que sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomiendan a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los/las candidatos/as independientes en el Proceso Electoral Federal 2017-2018”
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención Americana	Convención Americana sobre Derechos Humanos
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Elector

Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley para la Protección de Periodistas	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Ley de Telecomunicaciones	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del PEF 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Lineamientos.	
Pacto Internacional	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
OEA:	Organización de los Estados Americanos
PEF:	Proceso Electoral Federal 2017-2018.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
Reglamento:	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
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.

I. ANTECEDENTES

1. Calendario de actividades. El veinticuatro de abril,¹ en sesión ordinaria del Comité de Radio y Televisión se presentó el Calendario de actividades.

2. Consulta de Lineamientos. El quince de junio, en la Quinta Sesión Ordinaria el Comité de Radio y Televisión, se aprobó el Acuerdo para realizar la consulta a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación.

3. Acuerdo del Comité de Radio y Televisión. El quince de agosto, en la décima sesión especial, el Comité de Radio y Televisión emitió el Acuerdo mediante el que se aprueba el proyecto de Lineamientos Generales.

4. Acuerdo impugnado. El dieciocho de agosto, el Consejo General del INE aprobó, el Acuerdo impugnado, identificado con la clave INE/CG340/2017.

¹Las fechas corresponden al presente año.

5. Recurso de apelación. Inconforme con el acuerdo anterior, el veintidós de agosto, el PRD interpuso recurso de apelación.

6. Recepción y turno. El veintinueve siguiente se recibió la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, integró el expediente **SUP-RAP-593/2017**, y lo turnó a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

7. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, el recurso se admitió y, en su oportunidad, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer del actual recurso de apelación, en términos del artículo 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, en el cual se establece su competencia para conocer de *resoluciones de los órganos centrales del Instituto*, porque en la demanda del presente asunto, el PRD impugna un Acuerdo emitido por el Consejo General.

II. Procedibilidad.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante el INE; en ella se hace constar el nombre del representante del PRD ante el Consejo General del INE, así como su firma autógrafa; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque el Acuerdo impugnado se emitió en la sesión que celebró el Consejo General el dieciocho de agosto y la demanda se presentó el veintidós siguiente,

por lo que se encuentra dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios, para la presentación.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso fue interpuesto por un partido político, a través de su representante ante el Consejo General, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado, acorde con lo establecido en los artículos 18, párrafo 2, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, respectivamente.

4. Interés para interponer el recurso. El PRD cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, porque el Acuerdo impugnado se relaciona con las recomendaciones que se emitieron respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña a través de los noticiarios de los partidos políticos en el PEF.

Lo anterior es así, porque ha sido criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés público, denominadas por este órgano jurisdiccional electoral especializado como "acciones tuitivas de intereses difusos", para impugnar actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la función electoral².

5. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

IV. ESTUDIO DE FONDO

² Sirve de apoyo a lo expuesto, las tesis de jurisprudencia sustentadas por esta Sala Superior, números 15/2000 y, 10/2005, de rubros: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES; y ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.

1. Resolución y planteamiento.

El Consejo General del INE, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 160, párrafo 3 de la Ley Electoral, emitió el Acuerdo impugnado, cuya denominación adecuada sería la de *Lineamientos por los que se emiten recomendaciones a los noticiarios, respecto de la información y difusión del PEF 2017-2018*, ya que **resulta innecesario que repita íntegramente el contenido del numeral** referido y el nombre sólo debe servir para identificarlos³.

En el mismo se abordan los siguientes nueve temas:

1. La equidad y presencia en los programas que difunden noticias;
2. Prohibición constitucional de transmitir publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa;
3. Las opiniones y las notas;
4. El derecho de réplica;
5. La vida privada de las y los candidatos;
6. Promoción de los programas de debate entre las y los candidatos;
7. Perspectiva de Igualdad y no Discriminación;
8. Candidaturas independientes; y
9. Consultas populares.

Por su parte, el actor plantea cuatro agravios que se estudiarán en el orden que se indica a continuación⁴:

i. Debates.

³ 3. Previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación, el Consejo General aprobará, a más tardar el 20 de agosto del año anterior al de la elección, los lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

⁴ Conforme al criterio sustentado por esta Sala Superior, en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, la cual refiere, en esencia, que la forma en que se aborde el estudio de los disensos no causa afectación al promovente, ya sea que se estudien conforme al orden planteado en la demanda o en uno diverso.

El punto 24 de los Lineamientos, bajo el rubro *Promoción de los Programas de Debate entre los Candidatos*, retoma literalmente el contenido del artículo 281, párrafo 6, de la Ley Electoral, lo que a decir del apelante resulta incorrecto, porque debió redactarse en términos de la interpretación que, del artículo de la Ley Electoral, ha realizado la Suprema Corte al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, misma que se encuentra recogida en el artículo 304, párrafo 4 del Reglamento de Elecciones.

ii. Las opiniones y las notas.

Los puntos 13 y 16 de los Lineamientos, desatienden lo establecido en el artículo 256, fracción III, de la Ley de Telecomunicaciones, referente a que se debe diferenciar con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta.

Lo anterior, porque en su opinión, se deja a la discrecionalidad de los medios de comunicación el establecer esa diferencia entre la información y la opinión, con lo que se afecta el derecho de las audiencias.

iii. Ámbito de aplicación de los Lineamientos.

En los considerandos 13, 15, 16, 17 y 22, así como el párrafo cuarto del apartado de premisas, se acotan los Lineamientos al PEF 2017-2018, cuando debiera ser aplicable a todos los procesos electorales locales que tendrán lugar.

En su opinión, el artículo 160, párrafo 3, de la Ley Electoral, no hace diferencia entre los procesos electorales federales y locales, además que la posibilidad de emitir lineamientos en radio y televisión, es exclusiva del INE.

iv. Difusión de los Lineamientos.

Se afirma que el punto Tercero del Acuerdo impugnado fue modificado indebidamente en el engrose, porque la redacción aprobada por el Consejo General del INE fue una diversa.

Su pretensión final es que se modifique la resolución impugnada en los cuatro temas que impugna, para que la redacción de los Lineamientos quede en los términos que él propone.

2. Decisión.

No asiste la razón al partido recurrente, porque, contrario a lo que afirma:

- 1) En dos agravios ya se encuentra colmada su pretensión: respecto a la forma en que deben realizarse los debates y la difusión que debe darse a los Lineamientos; y
- 2) Respecto de los otros dos agravios, relativos a: diferenciar las opiniones de la información noticiosa, y al ámbito de aplicación de los Lineamientos, no le asiste la razón al apelante, porque el contenido de los lineamientos no transgrede la normatividad aplicable.

3. Justificación.

Marco normativo sobre libertad de prensa.

La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información.

Esta Sala superior considera que la labor de los periodistas goza de un manto jurídico protector cuya salvaguardia resulta fundamental para nuestro país.

Este manto jurídico protector se compone esencialmente de tres aspectos que articulan y conforman el marco constitucional, convencional y legal aplicable a la protección de la libertad de prensa:

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

A.1. 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; y 13 de la Convención Americana. 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 la 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; y 13 de la Convención Americana, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión; y se ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza. Asimismo, 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.

A. 2. 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 al 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.

A. 3. 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 esa crítica 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 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.

A. 4. Criterios nacionales.

Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones.⁵

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte, se encuentra que el orden constitucional mexicano promueve la comunicación libre y socialmente trascendente, pues el intercambio de información y opiniones entre los distintos comunicadores contribuirá a la formación de la voluntad social y estatal, de modo que es posible afirmar que el despliegue comunicativo es constitutivo de los procesos sociales y políticos.

Lo anterior evidencia el carácter funcional que para la vida democrática nacional representan **las libertades de expresión e información**, de forma tal que **la libertad de comunicación adquiere un valor en sí misma** o se convierte en un valor autónomo, sin depender esencialmente de su contenido.

En efecto, la prensa juega un rol esencial en una sociedad democrática debido a que su tarea es la difusión de información e ideas sobre asuntos políticos y sobre otras materias de interés general.

⁵ Tesis: 1a. CCXVI/2009 **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA.** Novena Época Registro: 165758 Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, diciembre de 2009 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCXVI/2009 Página: 288

Consecuentemente, en criterio de la Suprema Corte, una condena por el ejercicio de la libertad de expresión constituye **una interferencia o restricción a ese derecho**, razón por la cual su constitucionalidad dependerá de que esté prevista en la ley y que sea necesaria en una sociedad democrática.⁶

Por su parte, ésta 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.⁷

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.⁸

A.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

⁶ Tesis: 1a. XXVII/2011 (10a.) **MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.** Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, e nero de 2012, Tomo 3 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XXVII/2011 (10a.) Página: 2915

⁷ 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.

⁸ 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.

destaca que la prensa juega un papel esencial en la sociedad democrática⁹.

La prensa juega un papel esencial en una sociedad democrática. A la vista de su papel pasivo como receptores de información, a los ciudadanos debe permitírseles recibir variedad de mensajes, para que elijan entre ellos y alcancen sus propias opiniones sobre los diversos temas expresados. En definitiva, lo que caracteriza a una sociedad democrática es su pluralidad de ideas e información.¹⁰

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 presencia 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

⁹ Haes and Gijssels contra Bélgica. Sentencia de 24 de febrero de 1996.

¹⁰ Çetin contra Turquía. Sentencia del 13 de febrero de 2003.

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.¹¹

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.¹²

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

¹¹ 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.

¹² Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia.

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.

A. 6. Medidas de protección nacional.

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

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

A. 7. Criterios de interpretación.

En materia electoral, como en cualquier otra, resulta indispensable 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 colisión 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, o bien, los derechos de las audiencias.

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 los hechos y/o la opinión que se presenta por parte de éste.

Por esta razón, se ha estudiado primordialmente que la materia de la controversia, sea un reporte noticioso 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 proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

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

B.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 muestran 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 ésta en su conjunto.

La Ley para la Protección de 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 función¹³.

B.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 sólo implica la protección a los periodistas en lo particular, como personas físicas, sino también como empresas o medios de comunicación privados y públicos.

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

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

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

¹³ 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>.

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 imprenta¹⁴

B.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 de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo.

¹⁴ 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.

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.¹⁵

B.4. Criterios nacionales.

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

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

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

a) son difundidas públicamente; y

b) con ellas se persigue fomentar un debate público.

¹⁵ Caso Fontevecchia y D'amico Vs. Argentina.

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 restringidos 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.

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

C.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 sería 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.

C.2. Marco jurídico.

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

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

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

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

preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

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

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

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

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

C.3. Criterios convencionales.

Cabe resaltar el criterio de la Corte Interamericana, 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.¹⁶

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.

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

¹⁶ Opinión Consultiva OC-5/85.

propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar.¹⁷

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.

C.4. Implicaciones de la presunción de licitud.

La presunción de licitud de la que goza la labor de los periodistas tiene gran trascendencia en todos los juicios en los que se encuentre involucrada dicha actividad, ya que:

- Le corresponde a la contra parte desvirtuar dicha presunción (carga de la prueba).
- El juzgador sólo podrá superar dicha presunción, cuando exista prueba concluyente en contrario (estándar probatorio).
- Ante la duda, el juzgador debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística (*In Dubio pro Diurnarius*).

D. 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

¹⁷ Caso Ricardo Canese vs. Paraguay

aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral, y ese proceder, se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, pues una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere de relevancia para el conglomerado social,¹⁸ 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 informada¹⁹.

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.²⁰

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

La opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y la libertad de expresión contribuye a su formación respecto a los asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.

¹⁸ Criterio contenido en la sentencia SUP-RAP-118/2010 y acumulado.

¹⁹ tesis 1ª CCXV/2009, de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.**

²⁰ Tesis 1a. XXII/2011 de rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.**

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 poder²¹.

E. ¿Qué abarca la cobertura periodística en materia electoral?

Esta 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 Superior²², han precisado que la promoción personalizada de un funcionario o servidor público no se actualiza por la sola publicación de notas informativas en medios de comunicación respecto de los actos en que participó el servidor público.

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

²¹ 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).

²² Entre otras, las sentencias recaídas a los expedientes SRE-PSC-63/2015, SRE-PSC-70/2015, SRE-PSC-275/2015, SRE-PSC-15/2016, y SRE-PSC-39/2016, así como SUP-REP-83/2016, SUP-REP-73/2016, y SUP-REP-6/2015.

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 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.

RESPUESTA A LOS AGRAVIOS.

i. Debates.

El apelante combate el punto 24 de los Lineamientos, indicando que no señala la obligación de invitar a todos los candidatos, cuando los medios de comunicación organicen debates, lo que en su opinión transgrede el contenido del artículo 218, párrafo 6 de la Ley Electoral y la interpretación que del mismo realizó la Suprema Corte, cuando incluso, ya se encuentra establecida la obligación referida en el artículo 304, párrafo 4 del Reglamento de Elecciones²³.

²³ El numeral impugnado señala lo siguiente:

“VI. PROMOCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DEBATE ENTRE LOS CANDIDATOS

24. *Los medios de comunicación impulsarán los programas de debate, ya que son espacios idóneos para que las y los candidatos den a conocer sus propuestas a través del libre intercambio de ideas, para la construcción de una cultura del debate En ese sentido, la Ley*

a) Determinación.

El agravio resulta **inoperante**, pues el lineamiento se ajusta al contenido del artículo del artículo 218, párrafo 6, de la Ley Electoral, cuya interpretación normativa ha sido fijada por la Suprema Corte, la que es plenamente coincidente, como el mismo apelante lo reconoce, con la redacción que propone.

b) Justificación.

En primer lugar, es de señalar que el contenido del numeral que se analiza de los Lineamientos, se ajusta textualmente a lo prescrito por el artículo 218, párrafo 6 de la Ley Electoral.

Este numeral establece dos tipos de debates:

- Los obligatorios y
- Los que pueden organizar libremente los medios de comunicación, siempre y cuando cumplan los parámetros que la propia ley establece.

En cuanto a los debates obligatorios, los párrafos uno a quinto del referido artículo, precisan que el Consejo General del INE organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

Para la realización de los debates, el INE definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de imparcialidad en su organización,

General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en su artículo 218, numeral 6 que los medios de comunicación podrán organizar libremente debates siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

- a) Se comunique al Instituto o a los Institutos Locales según corresponda;*
*b) **Participen por lo menos dos candidatas o candidatos de la misma elección,** y*
c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.”

sobre todo, en la forma en que estos serán transmitidos en las estaciones de radio y televisión.

También se señala que los organismos públicos locales organizarán debates de los ejecutivos estatales y promoverán la celebración de los mismos, entre diputados locales, presidentes municipales, entre otros, cargos de elección popular, y también las formas de su transmisión en radio y televisión.

Por lo que hace a **los debates que pueden organizar los medios de comunicación nacional y local, entre candidatos**, en el párrafo sexto del artículo 218 de la Ley Electoral, se precisa que deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Se comunique al INE o a los institutos locales, según corresponda;
- Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y
- Se establezcan condiciones de equidad en el formato²⁴.

Ahora bien, cuando la Ley Electoral dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos de la misma elección, **debe entenderse que se obliga a citar al respectivo debate a todos los candidatos participantes**, esto es, se exige a los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los registrados para el mismo cargo

Para ello, es necesario llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de la verificación del debate, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral.

²⁴ Además de lo anterior, el párrafo séptimo precisa que la transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita, y se realizará de forma íntegra y sin alterar los contenidos, y que la inasistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates, no será causa para no celebrar el mismo.

Sin embargo, la ausencia de algún candidato, **previamente satisfechas las formalidades para convocarlo**, no tendrá como consecuencia la cancelación del debate, puesto que, de otra forma, no se explicaría la prevención en el sentido de que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación de la transmisión del evento.

Únicamente de esta manera puede entenderse el lineamiento que se impugna, pues tal como lo reconoce el apelante, así lo interpretó la Suprema Corte, en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014²⁵.

En este sentido, el artículo 304, párrafo 4 del Reglamento de Elecciones, retoma la obligación de convocar a todos los candidatos, en los términos siguientes:

“Artículo 304.

4. El Instituto, y en su caso, el sujeto que organice algún debate, convocará a todos los candidatos que cuentan con registro para contender por el cargo de elección en cuestión.”

De lo anterior se concluye que, tal como lo estableció la Suprema Corte, **existe la obligación por parte de quienes organizan debates entre candidatos, de invitarlos a todos.**

²⁵ **Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014**

*“[...] el párrafo 7 del propio artículo 218, implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, ya que al disponer que **“La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.”**; esto significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda, pues de otra forma no se explicaría la prevención en el sentido de que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación de la transmisión del evento.*

[...]

En suma, cuando el artículo 218 párrafo 6, inciso b); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.”

Esta obligación, como ya se precisó, se encuentra reconocida en el Reglamento de Elecciones, lo cual también es señalado por el impugnante.

Así, al haber identidad entre el contenido normativo del párrafo 6 del artículo 218 de la Ley Electoral y el punto 24 de los Lineamientos combatidos, la interpretación de este último también debe ser la misma que la realizada por la Suprema Corte, respecto del dispositivo legal.

De hecho, debe recordarse que el orden jurídico constituye un sistema, por lo que las normas deben interpretarse de manera tal, que el sentido de las mismas se obtenga a partir de su relación con otras disposiciones del ordenamiento, porque el Lineamiento cuestionado no debe interpretarse de forma aislada, sino en atención a lo establecido por la Suprema Corte, que es retomado en el Reglamento de Elecciones.

Así, resulta **inoperante el agravio**, porque al estar claramente definida la manera en que debe interpretarse el contenido del numeral cuestionado, ya se encuentra colmada la pretensión del impugnante, por lo que resulta innecesario modificar la redacción para adecuarla a la unívoca interpretación que se ha precisado.

ii. Opiniones y notas.

El PRD plantea que los puntos 13 y 16 de los Lineamientos desatienden lo establecido en el artículo 256, fracción III, de la Ley de Telecomunicaciones, referente a que se debe diferenciar con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta.

Lo anterior, porque en su opinión, como se emitió el lineamiento²⁶, se deja a la discrecionalidad de los medios de comunicación el establecer

²⁶ El numeral impugnado señala lo siguiente:

III. LAS OPINIONES Y LAS NOTAS

Las notas informativas procurarán incluir una descripción clara y completa de los acontecimientos, sin estereotipos o cualquier forma de discriminación cuando se hable de las personas el contexto de las declaraciones, y sobre todo, de las propuestas de las y los

esa diferencia entre la información y la opinión, con lo que se afecta el derecho de las audiencias.

a) Decisión.

El agravio es **infundado**, en atención a que la disposición que impugna no conlleva una afectación al derecho de los receptores de la información, lo cual debe ser tutelado de tal manera que no se afecte la coherencia y el contenido de lo que se transmite.

b) Justificación.

Esta Sala Superior considera que los puntos 13 y 16 de los lineamientos no afectan los derechos de las audiencias.

La labor periodística goza de un **manto jurídico protector** y, por ello, debe considerarse como un principio general de ponderación normativa: **la máxima protección a la labor periodística**. Así, ante la duda, el juzgador debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable al periodista (*in dubio pro diurnarius*).

Esta protección no puede ni debe reducirse a la persona física que realiza esa labor, sino que debe comprender a las personas morales que estén vinculadas con esa actividad²⁷.

*candidatos de los partidos políticos, y coaliciones así como de las candidaturas independientes, procurando darle mayor relevancia a las propuestas políticas que a las cuestiones relacionadas con la vida privada de quienes contienden por un puesto de elección popular, tal como se describe en los Lineamientos 21 y 22 de este Acuerdo. Del mismo modo, **procurará dar elementos razonables y pertinentes para distinguir las notas informativas de los comentarios y las opiniones y los juicios de valor** que editorialicen sus contenidos, lo cual puede coadyuvar a enriquecer la información sobre las precampañas y campañas; y permitir a la ciudadanía identificar tendencias y contar con elementos para su valoración.*

[...]

16. Los comunicadores y noticieros **procurarán dar elementos razonables y pertinentes para que la audiencia pueda distinguir la información noticiosa de las opiniones** de la o el comunicador y noticiero, a fin de dotar a la ciudadanía de los elementos que le permitan formarse una opinión libre e individual.

El énfasis fue añadido.

²⁷ 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

La máxima protección ocurre con los medios de comunicación social que permiten mantener informada a la sociedad, porque ellos se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones²⁸.

A juicio de esta Sala Superior los puntos 13 y 16 del lineamiento III "las opiniones y las notas", no deben entenderse en el sentido de que se afecta el derecho de las audiencias a que puedan recibir una información en cuyo contenido se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta.

Lo anterior porque si bien es cierto que en los puntos 13 y 16 anotados se establece que los noticiarios procuraran dar razonamientos razonables y pertinentes para que la audiencia pueda distinguir notas informativas, comentarios, opiniones, así como juicios de valor que editorialicen su contenido; lo cierto es que el punto 11 del citado instrumento toma como fundamento la fracción III del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que prevé el derecho de las audiencias a que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta.

En ese sentido la interpretación que debe darse a los puntos 13 y 16 de los lineamientos debe ser acorde a la ley federal a fin de que

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.

²⁸ Como ha destacado la Corte Interamericana "es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad" (caso Ivcher Bronstein v. Perú, párr. 150).

se entienda que dicha distinción debe realizarla los responsables de la difusión de la información de manera clara²⁹.

Consecuentemente, es inexacto como lo sostiene el recurrente de que se deje a la discreción de los responsables de la difusión de la información establecer la diferenciación entre información noticiosa de la opinión, porque como se ha sostenido este constituye un derecho de las audiencias y en la materia electoral tiene como finalidad el de dotar a la ciudadanía de información que le permita formarse un juicio libre, individual y plural en el contexto de un proceso comicial

En este sentido, dependiendo de cada situación, los elementos que permitan establecer la diferenciación entre hechos y opiniones, deben ser razonables y pertinentes.

Sobre la distinción entre "hechos" y "opiniones", la Primera Sala de la Suprema Corte ha señalado que el objeto del derecho a la libertad de expresión **son los pensamientos, las ideas y opiniones, lo cual incluye, obviamente, apreciaciones y juicios de valor**; y sólo para la actualización del estándar de la malicia efectiva, en lo que se refiere a la falsedad, puede tener lugar dicha distinción únicamente para fijar un parámetro objetivo y efectivo para identificar los casos en los que se abuse de ese derecho³⁰.

²⁹ Al respecto resulta **orientador** el artículo 15 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias emitidos por el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que establece lo siguiente:

Para diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presenta, la persona que brinda la información deberá advertir al momento de realizarla, de manera expresa y clara, que la manifestación realizada o que realizará constituye una opinión y no es parte de la información noticiosa que se presenta. También podrán implementarse acciones como la inclusión de plecas, cortinillas o pantallas completas que adviertan a las Audiencias sobre la diferenciación referida.

³⁰ Tesis: 1a. XLI/2015 (10a.) **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTÁNDAR DE VERACIDAD DEL "SUSTENTO FÁCTICO" DE UNA NOTA PERIODÍSTICA O UN REPORTAJE DONDE CONCURRAN INFORMACIÓN Y OPINIONES.** Época: Décima Época Registro: 2008413 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 15, febrero de 2015, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XLI/2015 (10a.) Página: 1402

La cobertura noticiosa en muchas ocasiones va relacionada de forma conjunta con la opinión de los autores de la nota, reportaje o presentador, *primia facie* se entiende que los responsables de la difusión de la información han respetado el derecho de las audiencias, por lo que realizar un lineamiento que *a priori* detalle cómo distinguir entre opinión y hechos verificables, **puede restringir la labor periodística.**

Por otra parte, los medios de comunicación gozan de manera indiscutible del principio de presunción de buena fe en sus actos, y solamente en cada caso concreto se deben analizar **las circunstancias particulares** para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta³¹.

Cuando la distinción respecto de notas periodísticas o reportajes que mezclen hechos y opiniones, no es tan clara, y la apreciación respecto de su preponderancia es discutible, resulta injustificado establecer parámetros previos (sin atender a la situación concreta), que potencialmente implicarían restricción a la libertad de expresión o la labor periodística en cuyo caso se tendrían que ponderar los derechos en juego.

Por las razones anteriores, **las cuestiones relacionadas al ejercicio del derecho de libertad de expresión no pueden correr el riesgo de incurrir en previa censura, sino a responsabilidades ulteriores**, en casos concretos donde se desvirtúe la presunción de licitud.

Así, **cualquier interpretación relativa a la labor periodística, debe estar enmarcada en los parámetros fijados en esta resolución.**

³¹ Jurisprudencia 29/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.

iii. Ámbito de aplicación de los Lineamientos.

Se alega que indebidamente, se acotan los Lineamientos al PEF, cuando debiera ser aplicable a todos los procesos electorales locales, lo que se observa en los considerandos 13, 15, 16, 17 y 22, así como el párrafo cuarto del apartado de premisas, lo que estima no es conforme al artículo 160, párrafo 3 de la Ley Electoral.

a) Determinación.

Es **infundado** el agravio, ya que el impugnante parte de una premisa errónea, al considerar que la emisión de estos Lineamientos, excluye la posibilidad de emitir recomendaciones a los noticiarios, respecto a la cobertura informativa en los procesos electorales locales.

b) Justificación.

El INE es autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, así como al ejercicio de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y candidatos independientes, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, Base III, apartados A y B, de la Constitución; 30, párrafo 1, inciso h), 160 y 162 de la Ley Electoral; 49 de la Ley de Partidos Políticos; 7, párrafo 3 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

El artículo 160, párrafo 3, de la Ley Electoral, en forma alguna establece que deba expedirse un único Lineamiento para regir todos los procesos electorales concurrentes en una fecha, por lo que es incorrecto suponer que la expedición de estos Lineamientos en los términos y con los alcances que fueron aprobados excluye la posibilidad de emitir otros u otros en donde se regulen las campañas de los procesos locales.

En este sentido, es un hecho público y notorio para esta Sala Superior, que, en otras ocasiones, el Consejo General del INE ha emitido diversos acuerdos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 160, párrafo 3, de la Ley Electoral.

El veinte de agosto de dos mil catorce, aprobó el Acuerdo INE/CG133/2014 por el que se aprobaron los “*Lineamientos Generales que[...], se Recomiendan a los Noticiarios Respecto de la Información y Difusión de las Actividades de Precampaña y Campaña de los Partidos Políticos y de los Candidatos Independientes [...]*”³², y aunque dicho Acuerdo se emitió para su aplicación en el PEF 2014-2015, el mismo fue ratificado mediante diversos acuerdos emitidos por el mismo Consejo General, para **su aplicación en los procesos electorales locales** que se indican a continuación:

- INE/CG118/2016, aprobado el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, para aplicarlos al periodo de campaña del proceso electoral para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México³³.
- INE/CG192/2016, aprobado el seis de abril de dos mil dieciséis, para aplicarse únicamente en lo referente a los procesos electorales a celebrarse en las entidades federativas durante el dos mil dieciséis³⁴.
- INE/CG84/2017³⁵, aprobado el **veintiocho de marzo del presente año**, a efecto de que rigiera para los periodos de campaña de los procesos electorales locales de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.

Como se observa, el INE ha emitido acuerdos relativos a los procesos electorales locales en cada ocasión en que han tenido lugar a partir de

³² Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil quince.

³³ Consultable en la página electrónica: http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87530/CGex201603-16_ap19.pdf?sequence=1

³⁴ Consultable en la Página electrónica: <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-9.pdf>

³⁵ Visible en la página electrónica: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92435/CGex201703-28-ap-8.pdf>

dos mil catorce, lo que además es razonable, pues no resultan necesariamente aplicables todos los temas.

Así, en los Acuerdos INE/CG118/2016, INE/CG192/2016, e INE/CG84/2017, no se incluyó la regulación de las consultas populares, ya que la autoridad administrativa electoral consideró que no eran aplicables a dichos procesos electivos.

Así, aunque los Lineamientos que se analizan establecen que sólo aplican a los procesos electorales federales, éstos también regirán respecto de las elecciones locales concurrentes en lo que resulten aplicables, en tanto el INE emita un nuevo acuerdo donde expresamente así lo establezca.

Lo anterior, pues como se ha señalado, independientemente de no existir una obligación de emitir unos lineamientos que conjuntamente regulen todos los procesos concurrentes, ello no significa que no habrá recomendaciones a los medios de comunicación respecto a los procesos electorales locales de 2017-2018; esto es, no existe un vacío legal.

iv. Difusión de los Lineamientos.

El apelante señala que el punto Tercero del acuerdo fue modificado indebidamente, porque la redacción que finalmente se incluyó, con motivo del engrose, fue diversa a la originalmente propuesta.

a) Determinación.

Es **inoperante** el agravio, en atención a que la pretensión última del apelante es que se difundan de la mejor manera los Lineamientos, que en los términos que habían sido sometidos a la consideración del Consejo General del INE, no preveían su difusión.

b) Justificación.

El apelante afirma que, durante la sesión, se aprobó la propuesta que el PRD realizó por escrito el dieciséis de agosto del presente año, a fin de que se difundieran ampliamente los Lineamientos³⁶.

No obstante lo anterior, en la redacción final de los Lineamientos, afirma el impugnante, no se incluye la propuesta referida, como se aprecia en el punto Tercero de los Lineamientos³⁷.

El PRD señala que, en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del INE, en que se aprobó el Acuerdo combatido el dieciocho de agosto, se puede apreciar que mientras se aprobó un texto como resultado de la incorporación de las propuestas realizadas durante la sesión, se incorporó un texto diverso.

Ahora bien, importa precisar que en la sesión del Consejo General del INE³⁸, no se mencionó que literalmente se debía retomar la propuesta del PRD, si no que dicho partido político y otros más, plantearon la necesidad de difundir los Lineamientos, por lo que debía incluirse un punto en el que se indicara que a los Lineamientos debía darse la más amplia difusión posible.

³⁶ **“SEGUNDO.** El Instituto Nacional Electoral en colaboración con el Instituto de Telecomunicaciones promoverá una campaña multimediática en la que se explique a la audiencia el sentido de las sugerencias de lineamientos y los derechos de las audiencias, organizando talleres y coloquios con periodistas y concesionarios a fin de promover esta práctica. Estos lineamientos deberán ser considerados en el desarrollo de la Metodología para la realización del Monitoreo de las Transmisiones sobre Precampañas y Campañas Electorales.”

³⁷ **“TERCERO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva para que lleve a cabo las acciones necesarias para la más amplia difusión de los presentes Lineamientos.”

³⁸ A efecto de mostrar lo que se aprobó en la sesión referida, se transcribe la parte conducente de la versión estenográfica.

“Marco Antonio Baños.

Un segundo punto, y también tengo plena coincidencia con lo que varios representantes de los partidos me plantearon, particularmente también el Partido de la Revolución Democrática, y lo quiero subrayar, tiene que ver con la difusión que se le tiene que dar al documento, entonces habrá que ver si con las normas que tenemos en el Proyecto de Acuerdo, es suficiente para garantizar una amplia difusión del documento o refrendar que se le dará la mayor difusión posible al documento.

Entonces pido ese punto, [...]

[...]

Y sólo para cerrar esta intervención diría que sí hace falta, ya revisé bien el Acuerdo, agregar un punto específico que ordene la más amplia difusión en los términos que propuso también el Partido de la Revolución Democrática, ...

[...]

El énfasis es añadido.

Lo anterior coincide con lo que el Secretario Ejecutivo del INE sometió a votación y fue aprobado por unanimidad³⁹.

En este sentido, de lo establecido en la versión estenográfica, en forma alguna se advierte que en la sesión correspondiente se haya determinado incluir la propuesta del PRD en los términos exactos que propuso dicho partido.

En segundo término, se considera que los términos del punto TERCERO de los Lineamientos, no excluye la propuesta del PRD, pues como éste propuso, se dispone que deben ser **difundidos de la forma más amplia posible**, y lo único que solicita mediante el presente recurso, es que se especifique la manera en que, el propio apelante, considera más adecuada tal difusión.

Sin embargo, “la más amplia difusión” no es contradictoria con la sugerencia del PRD, sino que la incluye.

Además, en términos del artículo 36, párrafo 9, de la Ley Electoral, los representantes de los partidos políticos participan en el Consejo General del INE con voz pero sin voto, lo que se replica en el artículo 4, párrafo 2 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, por lo que si bien sus propuestas son escuchadas, ello no implica que serán retomadas puntualmente.

De esta manera, se estima que **la pretensión del PRD se encuentra satisfecha**, porque de lo referido en la versión estenográfica de la

³⁹ **Lic. Edmundo Jacobo.**

Les propongo a ustedes, a partir de la discusión, una votación en lo general y 2 en lo particular.

*En lo general, se propuso, Consejero Electoral Marco Antonio Baños, retomando algunas de las propuestas de quienes están sentados en esta mesa, [...]. **Que se incorpore un nuevo punto de acuerdo que podría ser el Tercero, para procurar la mayor difusión posible de este Proyecto de Acuerdo, [...]***

*Señoras y señores Consejeros Electorales, **se consulta si se aprueba en lo general el Proyecto de Acuerdo [...], incorporando en esta votación en lo general la propuesta del Consejero Electoral Marco Antonio Baños, a fin de que [...] se incorpore un nuevo Punto de Acuerdo Tercero, para procurar la mayor difusión posible de este documento [...]***

Es aprobado por unanimidad en lo general.”

El énfasis es añadido.

sesión de dieciocho de agosto pasado, se aprecia que el proyecto de los Lineamientos que analizó el Consejo General del INE, no incluía la instrucción relativa a su difusión, de tal manera que la propuesta del PRD fue incorporada, aunque no literalmente, de una manera que incluye cualquier forma de difusión, y no únicamente la que refiere el impugnante.

Así, lo aprobado resulta aún más amplio, y permite una mayor garantía de que los Lineamientos serán conocidos por quienes se encuentran sujetos al mismo.

Por lo anterior, el agravio resulta **inoperante**.

C. Conclusión.

Al resultar en parte **inoperantes** y en parte **infundados** los agravios, lo procedente es **confirmar** el Acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo INE/CG340/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién 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