



Libertad de expresión y protección al periodismo

dentro del procedimiento especial sancionador

35 Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

Felipe de la Mata Pizaña
José Antonio Pérez Parra

**Libertad de expresión y protección
al periodismo dentro del procedimiento
especial sancionador**

Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador

Felipe de la Mata Pizaña

Doctor en Derecho y en Derecho Constitucional y magistrado electoral de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

José Antonio Pérez Parra

Maestro y especialista en Justicia y Derecho Electoral. Secretario de Estudio y Cuenta en las Salas Regionales Xalapa y Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

342.76539
M3371

Mata Pizaña, Felipe de la.

Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador / Felipe de la Mata Pizaña y José Antonio Pérez Parra. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

59 páginas ; 20.5 cm. -- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral ; 35)

ISBN 978-607-708-396-2

1. Medios de comunicación -- Usos y efectos. 2. Periodismo. 3. Libertad de expresión. 4. Procedimiento especial sancionador -- México. 5. Propaganda electoral. 6. Derecho procesal electoral -- México. 7. Derecho a la información -- México. I. Pérez Parra, José Antonio, coautor. II. Título. III. Serie.

Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-396-2

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente
Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador O. Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dr. Pedro Salazar Ugarte
Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez
Secretarios Técnicos

Índice

Presentación	11
Introducción metodológica	15
Conceptos generales	18
Casos en estudio	37
Conclusiones	51
Fuentes consultadas	54

Presentación

Es lugar común afirmar hoy que la libertad de expresión constituye la piedra angular de todo sistema democrático, pero no es tan común referir las implicaciones que supone tal afirmación. La libertad de expresión está llamada a colmar el escenario democrático no a partir de una posición maximalista en donde se considere a la misma como un absoluto, por el contrario, está llamada a cubrir tan importante tarea a partir de la relatividad de su concepción, es decir, entendiendo que la misma está sujeta a limitaciones. Estas limitaciones en clave democrática jamás deberán entenderse como una “patente de corso” para los sistemas políticos, pues un abuso de las mismas nos conduciría a movernos por el territorio endémico de los sistemas autoritarios o incluso totalitarios. En sentido contrario, el establecimiento de limitaciones nos deberá suponer una responsabilidad máxima guiada por los estándares internacionales y acotada en cada caso por el diálogo constante y profundo entre diversos tribunales internos y externos a la soberanía nacional. Es ahí, donde el contenido y alcance de la libertad de expresión adquiere dimensiones especiales que permiten el perfeccionamiento del sistema democrático a partir de su piedra angular.

La labor del juzgador al tratar la libertad de expresión adquiere un especial reconocimiento, pues debe considerar el papel de doble dimensión que dicha libertad juega en los sistemas políticos contemporáneos. Por un lado, la libertad de expresión está vinculada a la dignidad del ser humano, potenciando su desarrollo personal y generando que él mismo esté llamado a una participación activa en el entorno societario y, por otro, vinculada al entorno participativo del espacio público que solo puede existir gracias a una construcción adecuada de tan consagrada libertad. Así, las limitaciones siempre se antojan riesgosas, por lo que el juzgador deberá darle un carácter de preferencia y de prevalencia a dicha libertad, aun por encima de otras libertades que pueden suponerse de especial resguardo.

En este sentido, la configuración actual de la libertad de expresión nos obliga a considerar que existe un principio de cober-

tura amplia para todos los discursos y que dentro de los mismos debe existir una categoría especialísima denominada “los discursos especialmente protegidos”, los cuales suponen una protección aún mayor por los bienes jurídicos a tutelar. Ahí encontramos a los asuntos políticos, de interés público o de candidatos a ocupar cargos públicos.

La obra que el lector tiene en sus manos nos acerca a la labor del juzgador de la Sala Regional Especializada en donde a partir del llamado Procedimiento Especial Sancionador se mueve cotidianamente por las arenas movedizas de la libertad de expresión y sus limitaciones a partir de estos discursos que merecen una especial cobertura. Los autores –Felipe de la Mata Pizaña y José Antonio Pérez Parra– proponen un camino que inicia con una introducción metodológica muy útil para el trazado de la ruta y la delimitación del material estudiado. En el mismo, destacan los fallos relevantes que pretenden estudiar: SRE-PSC-13/2015, SRE-PSC-18/2015, SRE-PSC-70/2015, SRE-PSC-176/2015.

Después de la introducción metodológica, los autores inician el debate conceptual. El capítulo denominado “Conceptos generales” plantea no solo un acercamiento a los temas centrales del debate contemporáneo de la libertad de expresión, sino que desarrolla y nos acerca al debate jurisprudencial a partir de una exposición muy clara del estándar internacional y su diálogo con los tribunales nacionales. Las constantes referencias a la Corte Interamericana y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación evidencian de manera clara lo referido. En este primer apartado, los autores plantean cinco temas relevantes. El primero de ellos aborda la relación que guarda la libertad de expresión con la propaganda política; el segundo nos aproxima al tema de la denigración y la calumnia como límites del discurso especialmente protegido evidenciando el tratamiento que, a partir de la reciente reforma de 2014 se le dio a uno y a otro en el marco constitucional mexicano. El tercero está destinado a hablar del estatuto jurídico de protección al periodista, destacándolo con una especial referencia a su labor constructiva del sistema democrático y a su particular fragilidad respecto al poder político, que busca acallarlo. En este punto el trabajo es particu-

larmente cuidadoso y evidencia la importancia de la protección a estos profesionales de la información. El cuarto de los apartados aborda la noción de figuras públicas y su alcance en términos de la tolerancia que deben soportar las personas que son denominadas de esa forma. Al finalizar el capítulo se propone un quinto subapartado denominado “Ponderación de derechos” en el que se destaca el trabajo del juzgador para la evaluación de la armonización de los derechos en conflicto.

La construcción del trabajo por parte de Felipe de la Mata y Antonio Pérez lleva esos “conceptos generales” al plano de los casos para contrastarlos. Así, en la tercera parte del mismo encontramos un profundo análisis de cómo juegan dichos conceptos y cómo se armonizan en cada uno de los casos evidenciando el acucioso trabajo que realiza el juzgador en cada caso que se presenta en materia de libertad de expresión. Los casos analizados muestran al lector cómo aparecen el honor, la vida privada, la propia imagen como derechos de terceros que pueden y deben hacerse valer frente a la libertad de expresión presentando desafíos no solo para el tribunal que los resuelve, sino para el mismo sistema democrático que debe darles cabida sin menoscabo de nuestra apreciada libertad.

La obra aquí presentada es un enriquecedor trabajo que abona, sin duda, a profundizar en el quehacer cotidiano de los tribunales en materia de libertad de expresión.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción metodológica

En el presente trabajo, se analiza el marco legal aplicable al procedimiento especial sancionador y sentencias que fueron emitidas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con el propósito de demostrar la protección al periodismo dentro de la labor jurisdiccional de este nuevo órgano especializado.

Como límite de estudio, se analizan las sentencias que fueron emitidas por la Sala Regional Especializada, en casos que se estimaron relevantes para la protección al periodismo y por lo tanto, garantizando también la plena libertad de expresión e información. Si bien algunas sentencias fueron objeto de impugnación ante la Sala Superior del TEPJF, mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), únicamente se exponen las consideraciones explicadas por el órgano especializado.

En el marco de la reforma electoral del año 2014, se introdujeron nuevas disposiciones en materia de derecho administrativo sancionador. Dentro del aspecto procesal, se destaca la creación de un nuevo órgano jurisdiccional dentro del TEPJF, con la competencia para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, una vez instruidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE).

Este nuevo órgano jurisdiccional, la Sala Regional Especializada, tiene competencia, conforme al último párrafo del artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores previstos en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

En la LGIPE, se prevé en su artículo 470, párrafo 1, que se instruirá el procedimiento especial cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- 1) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

- 2) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.
- 3) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Asimismo, en su párrafo 2, se prevé que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa solo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

De este nuevo marco jurídico, se confirió a un órgano especializado del TEPJF, la resolución de los procedimientos especiales sancionadores como mecanismos abreviados para resolver las quejas, los cuales anteriormente correspondía al entonces Instituto Federal Electoral su tramitación, sustanciación y resolución, los cuales fueron conocidos en el presente proceso electoral federal 2014-2015, concurrente con varias elecciones locales.

Asimismo, debe considerarse que a partir del año 2011 se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos; mediante la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) son vinculantes para el Poder Judicial de la Federación (PJF); y que todos los órganos judiciales en México están obligados a ejercer un control de constitucionalidad.

Atendiendo a este nuevo panorama, el conocimiento de las quejas vertidas en materia de propaganda política o electoral, tuvieron entre otros temas, los relacionados al ejercicio de la libertad de expresión, con diversos actores o contenidos en medios de comunicación, ya sea programas de televisión, medios impresos noticiosos o periodistas en particular.

Los temas de calumnia, aparente adquisición de tiempos en radio o televisión, y el respeto a derechos de terceros, fueron temas abordados por la nueva SRE, atendiendo a criterios de interpretación no solo nacionales, sino los provenientes de la jurisprudencia interamericana y las relatorías que en materia de derechos humanos y de libertad de expresión fueron emitidas por los especialistas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En el presente documento, se analizan sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada, donde se analizaron denuncias pre-

sentadas en contra de promocionales de propaganda político-electoral, y un programa de televisión de corte humorístico, que abordaban temas de campaña electoral, materia de procedimientos administrativos sancionadores.

Todas guardan en común el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral y la libre expresión del periodismo, en oposición a restricciones tales como la calumnia y la afectación a derechos de terceros.

Dichas sentencias son:

- 1) **SRE-PSC-13/2015.** El periodista Joaquín López-Dóriga presentó una queja en contra el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por la transmisión de un promocional en televisión, denunciando calumnia, uso indebido de su imagen y la afectación a su derecho a la libertad de expresión como periodista, al asociarlo con la comisión de probables hechos delictivos (**caso López-Dóriga**).
- 2) **SRE-PSC-18/2015.** El ciudadano Armando Garduza García y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), respectivamente, presentaron quejas ante el INE contra el gobernador de Tabasco Arturo Núñez Jiménez, por el presunto uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y la difusión extra-territorial de su Segundo Informe de Gobierno a través de publicaciones en cuatro periódicos de circulación nacional (**caso Inserciones pagadas del gobernador de Tabasco**).
- 3) **SRE-PSC-70/2015.** La entonces candidata a gobernadora de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron quejas en contra del Partido Acción Nacional (PAN); contra el gobernador de Sonora, Guillermo Padrés; y el entonces candidato por el PAN a la misma entidad federativa, Javier Gándara; y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., por la difusión de diversas emisiones de un programa televisivo de sátira política (**caso Chacoteando la noticia**).
- 4) **SRE-PSC-176/2015.** El 25 de mayo de dos mil quince, Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, en su carácter de representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, entonces candi-

data a la gubernatura del estado de Sonora, presentó queja en contra del PAN por la difusión en televisión de un promocional de televisión al considerar que incurrió en uso indebido de la pauta federal, así como por contener expresiones que en su parecer calumniaban a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano (**caso Estamos hartos**).

En ellos se ejemplifica el modelo de las controversias que se presentaron por primera ocasión al conocimiento de la nueva Sala Regional Especializada, donde el estudio de la libertad de expresión y sus límites fue ponderado en cada caso concreto.

Previo al estudio de cada uno de los casos, se abordan las nociones esenciales que fueron punto de partida para el estudio de cada asunto, para a continuación explicar las razones torales que dieron soporte a cada fallo, y las conclusiones respectivas.

Conceptos generales

La libertad de expresión dentro de la propaganda electoral

Los artículos 6º y 7º de la CPEUM, en lo conducente, disponen que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los supuestos de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; siendo inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Atendiendo a los criterios de la SCJN, se tiene que 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:

- 1) Son difundidas públicamente.

2) Con ellas se persigue fomentar un debate público.

En este orden de ideas, la SCJN señala que el derecho fundamental contenido en el artículo 7º de la CPEUM, 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 solo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

Por lo que, del contenido armónico de los artículos 6º y 7º de la CPEUM, la SCJN sostiene que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión, protegiéndose el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas de cualquier materia, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, esto es, que ninguna ley ni autoridad podrán establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta (tesis 1a. CCIX/2012).

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, ya que 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 (tesis 1a. CDXIX/2014).

Cabe resaltar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 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 (opinión consultiva OC-5/85).

También, la Corte IDH 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 propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar (caso Ricardo Canese vs. Paraguay).

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que los artículos 6º y 7º, primer párrafo, de la CPEUM; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión; y se ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza.

Los artículos 19, párrafo 2, del PIDCP y 13, párrafo 1, de la CADH, 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 CADH, se establece que este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura, sino a res-

ponsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- 1) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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 (tesis XII/2009).

La denigración y calumnia en materia electoral

Con motivo de la reforma electoral del año 2007-2008, se incorporó a nivel constitucional la prohibición en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos de emplear expresiones que calumnien o denigren a las personas.

Conforme al dictamen legislativo de la citada reforma,¹ se advierte que se elevó a rango constitucional la prohibición de que cualquier persona, física o moral, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.

En el mismo dictamen, se indicó que dicha prohibición ya existía en la ley, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta.

¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales, y de gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.

Posteriormente, como resultado de la reforma electoral de 2014, se eliminó el concepto de denigración en la propaganda electoral.

Al respecto, la SCJN en la sentencia dictada con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014,² señaló que a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero 2014, el artículo 41, base III, apartado C de la CPEUM solo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.

El máximo tribunal constitucional determinó que no existe en la CPEUM una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos.

Ello, porque dicha restricción fue suprimida y porque también dicha eliminación del texto fundamental puede incluso interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

Además, se precisó que en todo caso la medida no tiene cabida dentro del artículo 6º de la CPEUM, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En efecto, la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, o provoca algún delito, o perturba el orden público. Para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar los supuestos concretos de propaganda política o electoral.

Además, sostuvo la SCJN, al restringir la expresión de los partidos políticos, limita el debate público, pues este requiere que los partidos políticos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual

² Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones.

En este tenor, la SCJN declaró la invalidez del artículo 69, fracción XXIII del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas en la porción normativa que indica: “que denigren a las instituciones y a los propios partidos” al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión de los partidos políticos.³

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF sostuvo la misma conclusión, tomando en cuenta dicho precedente, en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-131/2015, al determinar que la denigración no es motivo de infracción en materia electoral federal, toda vez que en el cuerpo constitucional dejó de existir una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos a las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios institutos políticos, y que, por el contrario, pueda interpretarse que la limitación del discurso político que denigre a estos ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

Es de destacarse que, si bien se ha eliminado el concepto de denigración del texto constitucional, el de calumnia continúa vigente.

Tanto en el marco jurídico anterior [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)]⁴ como el vigente (LGIPE), se establece que el procedimiento especial sancionador es el mecanismo para conocer de las infracciones relativas a la propaganda política o electoral, y que calumnie a las personas.

Asimismo, la jurisprudencia del TEPJF dispone que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la disposición

³ El artículo referido quedó redactado de la siguiente manera: Artículo 69.- Los partidos políticos tendrán las siguientes obligaciones: [...] XXIII. Abstenerse en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que calumnie a las personas; [...].

⁴ El COFIPE señalaba: Artículo 38. 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: [...] p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución; [...].

respecto de la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social, esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas (jurisprudencia 10/2008).

Lo anterior, por la brevedad del trámite y resolución que distinga a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones.

Así, atendiendo a las disposiciones legales vigentes (artículos 192 y 195, fracción XIV, de la LOPEJ y 470, 471, 475, 476 y 477 de la LGIPE) corresponde a la Sala Regional Especializada del TEPJF, conocer de las posibles infracciones que en materia de propaganda electoral, se contengan manifestaciones que constituyan calumnia.

Por otra parte, el artículo 247, párrafo 1, de la LGIPE, dispone que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la CPEUM.

Si bien tal disposición se refiere solamente al citado artículo constitucional, resulta igualmente evidente que la propaganda de los partidos políticos debe cumplir con la totalidad de los principios contenidos en dicho numeral y en el resto del texto constitucional, incluido el artículo 7º de dicho ordenamiento.

Sobre estos límites a la libertad de expresión, en particular en la materia electoral, se encuentra que en el artículo 41, base III, apartado C, de la CPEUM, los artículos 247, párrafo 2; 443, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE, y el artículo 25, numeral 1, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), se dispone que en la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos, y en la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

También, se prevé, conforme a los artículos 380, párrafo 1, inciso f) y 394, párrafo 1, inciso i), de la LGIPE, que son obligaciones de los aspirantes y de los candidatos independientes registrados abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier ex-

presión que denigre a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

De igual forma, el artículo 446, párrafo 1, inciso m) de dicho ordenamiento señala que constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos.

De conformidad con el artículo 217, párrafo 1, inciso e), fracción III, los observadores electorales se abstendrán de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.

Y conforme al artículo 452, párrafo 1 de la LGIPE, se señala que constituyen infracciones de los concesionarios de radio y televisión la manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o para calumniar a las personas, instituciones o los partidos políticos.

Asimismo, el artículo 471, párrafo 2, de la LGIPE, establece un concepto de *calumnia*: "la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral".⁵

Como se observa, se estableció que la propaganda y mensajes que diversos actores realicen en el curso de las precampañas y campañas electorales, en el marco de libre manifestación de ideas, tendrán limitaciones, dentro del marco constitucional (cuando se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público) y específicamente, se prohíbe el uso de expresiones que calumnien a las personas.

Cabe señalar que al hacer referencia a las personas, ha sido criterio reiterado por la Sala Superior y Sala Regional Especializada del TEPJF, que la calumnia también puede configurarse en contra de personas jurídicas, incluido por supuesto a los partidos políticos, al afectarse el derecho al honor del que gozan ante la sociedad.⁶

⁵ También debe considerarse que la Real Academia Española define a la calumnia como: 1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño. 2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

⁶ En cuanto a este tema, véanse las sentencias recaídas a los expedientes: SUP-REP-49/2015,

El marco legal de protección al periodista

Los informes y relatorías especiales para la libertad de expresión de la OEA y la ONU 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.

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.

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 (Informe A/HRC/20/17).

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP) 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.

Por otra parte, se ha señalado que la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales invitan 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 estos.

SUP-REP-240/2015, SUP-REP-188/2015 y acumulados, SUP-REP-131/2015, SRE-PSD-30/2015 y SRE-PSC-17/2015.

La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello implica la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad (Observación general N° 34. CCPR/C/GC/34).

Se han reconocido los riesgos 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.

La Corte IDH ha señalado que el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento.

Conforme a las normas de derechos humanos del sistema interamericano, los estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales. La obligación de protección de un periodista en riesgo 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 (caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia).

En el Informe Especial sobre okla 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. El Estado tiene además la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los autores de dicha violencia, aun cuando las personas responsables no sean agentes estatales.

Ante la situación de riesgo que guardan los profesionales del periodismo en México, fue aprobada la mencionada LPPDDHP, 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 situación de riesgo 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 de riesgo que favorecen las agresiones contra periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

Con base en las anteriores ideas, la Sala Regional Especializada en la sentencia SRE-PSC-13/2015, señaló que toda vez que los periodistas tienen una labor fundamental en el Estado Democrático, gozan de especial protección en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, en la CPEUM, así como en las leyes internas, especialmente por cuanto hace el desempeño de su labor. Se señaló expresamente que "... 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."

En la referida resolución se estableció que la Corte IDH ha señalado que 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, la Sala Regional Especializada, como órgano judicial del Estado mexicano, se encuentra obligada por los criterios comunitarios a realizar interpretaciones normativas que favorezcan la libertad en el ejercicio de la labor periodística.

La Sala Regional Especializada destacó que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, con-

dición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso siendo evidente que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático.

Asimismo, precisó que la jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada, y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza la libre circulación de ideas y noticias, lo cual no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación.

Así, se señaló:

La importancia de la prensa y la calidad de los periodistas se explica por la indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información y por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa, directamente y en la misma medida, un límite al derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva.

Asimismo, se precisó que en términos de la Corte IDH, los periodistas se dedican al ejercicio profesional de la libertad de expresión definida expresamente en la CADH, a través de la comunicación social.

El periodismo, por su trascendencia social y política, tiene deberes implícitos en su ejercicio y está sometido a responsabilidades y, como lo ha indicado la Corte IDH, el cuestionamiento de las conductas de los periodistas o de los medios de comunicación “no justificaría el incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos” de todas las personas, sin discriminación.

Sin embargo, según lo explicado por la Sala Regional Especializada, esto no implica que el ejercicio de la labor periodística sea ilimitada o sin restricciones, toda vez que de acuerdo con la normatividad interna e internacional debe tener también como límites, entre otros, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Además, se destacó que los periodistas se rigen por principios de carácter deontológico, esto es, es una profesión de altos estándares éticos en su ejercicio, tales como códigos deontológicos del periodista, documentos que recopilan los fundamentos generales que regulan el comportamiento de los periodistas.

Asimismo, los fallos de la Sala Regional Especializada han señalado, con base en los precedentes interamericanos, que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso (caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica).

Conforme a los criterios interamericanos, la Sala Regional Especializada señaló 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 solo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes.

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, ha señalado 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; y que la Corte IDH ha determinado que la obligación de los estados par-

tes de garantizar los derechos consagrados en la CADH implica que estos deben organizar el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

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

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 protegidos por los órganos estatales, y los funcionarios públicos e inclusive, periodistas, 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.

Figuras públicas

La Sala Regional Especializada en sus sentencias ha adoptado el criterio de la SCJN y de la Corte IDH, adoptando el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denominó como “Sistema Dual de Protección”, en virtud del cual, los límites a la crítica son más amplios si esta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un mayor riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

La jurisprudencia de la SCJN ha señalado que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos y a candidatos a

ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.

Atendiendo a lo anterior, la simple crítica a la postura o línea editorial de un medio de comunicación en el desempeño de una actividad no debe confundirse sin más como un atentado a su honor.

En efecto, tales personas, en razón de la naturaleza pública y de las funciones que realizan, están sujetas a un tipo diferente de protección en cuanto a su reputación y honra respecto de las demás personas, por tanto, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica (tesis 1a. CLII/2014).

Esto también se debe a que existe un claro interés por parte de la sociedad entorno a que la función que tienen encomendada los servidores públicos sea desempeñada de forma adecuada (tesis 1a. CCXXIV/2013).

Asimismo, existe un tercer tipo de figura pública, los medios de comunicación, en tanto 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 (tesis 1a. XXVI).

Por último, la SCJN ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

En esa medida, las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.

Si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma (tesis 1a. XLVI/2014).

Ponderación de derechos

En diversos asuntos, la Sala Regional Especializada ha tenido que realizar el estudio de los derechos fundamentales cuando colisionan con otros o bien impactan también con principios rectores constitucionales de la función electoral, principalmente, cuando se trata de la libertad de expresión

Se ha precisado por parte de la Sala Regional Especializada que los derechos fundamentales, en su definición más básica, constituyen pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, esto es, no son en sí mismos ilimitados.

La estructura normativa de estos principios fundamentales no es la propia de las reglas, sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas (tesis P. XII/2011).

Es por eso que suele decirse que los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que se desarrollará un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos.

Así también la doctrina constitucional más reciente señala que cuando se trata de la aplicación de los principios constitucionales, en especial cuando establecen derechos, se argumenta que la subsunción no es la operación correcta:

... cuando se trata la aplicación de los principios constitucionales (en especial de principios que establecen derechos), se argumenta, a veces, que la operación de la subsunción no es adecuada y que debe sustituirse por otra operación denominada ponderación. Es más, suele considerarse que la ponderación es uno de los rasgos

contrales de la aplicación del Derecho en la cultura del constitucionalismo (Moreso 2009, 100).

Asimismo, debe considerarse que la ponderación

se configura como un paso intermedio entre la declaración de relevancia de dos principios en conflicto para regular prima facie un cierto caso y la construcción de una regla para regular en definitiva ese caso.

La ponderación dará lugar entonces a una declaración de invalidez cuando se considere injustificadamente lesiva para uno de los principios en juego.

... la ponderación es un procedimiento idóneo para resolver casos donde entran en juego principios tendencialmente contradictorios que en abstracto pueden convivir sin dificultad, como pueden convivir... las respectivas leyes que constituyen una especificación o concreción de tales principios (Prieto 2009, 145- 147).

La Sala Regional Especializada ha empleado en diversas sentencias el método de ponderación y de resolución de conflictos de Robert Alexy. Dicho autor refiere que el núcleo de la ponderación consiste en una relación que se denomina "ley de la ponderación".

En este tenor, citando a dicho autor, se ha puntualizado que:

Quando mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro. La ley de la ponderación permite reconocer que la ponderación puede dividirse en tres pasos. En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la restricción o la no satisfacción del otro (Alexy 2010, 460).

Siguiendo estos pasos, la Sala Regional Especializada ha determinado en cada caso concreto cuál es el derecho fundamental que debe prevalecer entre la libertad de expresión contra el derecho al honor en el marco de un discurso político, o bien este último contra la libertad de expresión del periodismo dentro del debate público, a través de la ponderación de estos.

En estos asuntos en los cuales el conflicto se origina porque un sujeto alegue que se ha violentado su derecho al honor, y otro señale que las manifestaciones combatidas se ejercieron dentro de los límites de la libertad de expresión, se ha determinado que se trata de derechos fundamentales en pugna, en un plano horizontal, del mismo nivel, situación que conlleva una colisión entre los mismos, ante lo cual, el juzgador deberá proceder a un ejercicio de ponderación y análisis de estos (tesis 1a. LXX/2013).

En estos análisis, se ha seguido el criterio orientador de la SCJN, en el sentido que la libertad de expresión y el derecho a la información operan en forma diversa tratándose de personajes públicos, quienes, como las personas privadas, se encuentran protegidos constitucionalmente en su intimidad o vida privada, por lo que podrán hacer valer su derecho a la intimidad frente a las opiniones, críticas o informaciones lesivas (tesis 1a. XLIII/2010).

El derecho al honor es concebido, siguiendo el criterio orientador de la SCJN, como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social (tesis 1a./J. 118/2013).

Conforme a la anterior tesis jurisprudencial, en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y en un aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.

En este último aspecto, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, es decir, el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

Por otra parte, se han analizado el derecho de libertad de expresión por parte de medios de comunicación en su labor informativa, y si esta no constituye también una vulneración al honor del presunto afectado, así como otros principios, tales como la imparcialidad en el uso de los recursos públicos previsto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM, o la transgresión a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos señaladas en el artículo 41 del mismo ordenamiento.

Atendiendo a ello, conforme al criterio de la SCJN, el ejercicio de ponderación que realiza esta Sala Regional Especializada en sus sentencias es 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 este.

En estas hipótesis, por ejemplo, el derecho al honor de los afectados cedería frente a la libertad de expresión del emisor y, en consecuencia, tendría que admitirse una disminución a la protección que con dicho carácter tiene.

En estos casos, se ha estudiado primordialmente que la materia de la controversia, sea un promocional o una nota noticiosa o de opinión, si careciera de estos elementos de interés para la sociedad, como el debate público o el desempeño de una figura pública, y se advirtiera que se trata de señalamientos que solamente tuvieran el propósito de vulnerar su imagen, se actualizaría la hipótesis en la que cederá la libertad de expresión del partido político o el medio de comunicación, frente al derecho al honor del denunciante.

De conformidad con los criterios de la Corte IDH, las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13 párrafo 2 de la CADH, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático (caso Ricardo Canese vs. Paraguay, caso

Tristán Donoso vs. Panamá, caso Kimel vs. Argentina, caso Palamara Iribarne vs. Chile, y caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica).

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.

Sobre el tema de la labor 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 CPEUM prevé al efecto.

Estos elementos son considerados en cada caso particular para determinar cada caso en conflicto.

Casos en estudio

1) SRE-PSC-13/2015 (caso López-Dóriga). El 10 de enero de 2015, el periodista Joaquín López-Dóriga presentó una queja en contra del PRD, por la transmisión de un promocional en televisión, denominado "Queremos ser tu voz".

A juicio del promovente, dicho promocional contenía expresiones que lo calumniaban, al asociarlo con la comisión de probables hechos delictivos, expresando también que se realizaba un uso indebido de su imagen, atentando también contra su derecho a la libertad de expresión como periodista.

La Sala Regional Especializada estableció que el uso de la imagen del citado periodista, dentro del contexto integral del promocional, no estaba justificada, ya que no existía nexo causal alguno entre las afirmaciones audiovisuales del promocional y sus actividades profesionales.

En el promocional se emplean diversas imágenes, entre ellas la del periodista promovente, escuchándose el siguiente mensaje:

Pasan los años y la historia se repite, pero no, lo que se repiten son los errores, en cambio hay cosas que no solo se repiten siguen siendo lo mismo. Nos dicen que la economía va mejor... Pero a ti, ¿por qué no te alcanza? También nos dicen que la seguridad es un hecho... Pero ¿por qué nos faltan 22 mil? En el PRD somos muy conscientes de lo que no funciona en México, por eso desde hoy QUEREMOS SER TU VOZ.

En principio, pareciera solo auditivamente una crítica en la que se expone que en México no existen variaciones trascendentales, las cosas se repiten, y no se reflejan cambios sustanciales en la economía y seguridad pública, por tanto, el partido político en cuestión desea ser el vocero de la ciudadanía.

Sin embargo, el mensaje visual observado, en su contexto auditivo relacionado con la mención a la seguridad pública, y la expresión *¿Por qué nos faltan 22 mil?*, refiere al problema de inseguridad que aqueja al país, así como al número de desaparecidos que se estima existe, relacionándola con diversos actores políticos y con el periodista en cuestión.

Asimismo, durante la expresión "Pasan los años y la historia se repite, pero no, lo que se repiten son los errores, en cambio hay cosas que no solo se repiten siguen siendo lo mismo", la secuencia de imágenes mostraban manifestaciones, protestas y uso de gases en contra de posibles manifestantes en las calles; a los ex presidentes Gustavo Díaz Ordaz y Carlos Salinas de Gortari; al actual titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto; y la imagen del periodista Joaquín López-Dóriga Velandia.

En este tenor, no se desprende ningún elemento del contexto audiovisual para justificar la inserción en el promocional de la imagen del citado periodista, toda vez que no se observaba una relación directa con la actividad periodística que desarrolla, esto es, no se expresaban de manera clara, directa y evidente referencias críticas respecto a su labor de periodista, o bien se debatiera en forma alguna las opiniones que en el ejercicio de dicha profesión pudiese haber manifestado.

Solo se usa su imagen sin justificación alguna o relación en el contexto audiovisual aludido, sin que fuera mencionado o se evi-

denciara relación de su aparición en este con el audio o mensaje transmitido, o bien se observara un análisis o crítica alguna a sus ideas o a su línea editorial.

En estos términos, a juicio de la Sala Regional Especializada se actualizó una infracción a lo dispuesto en el artículo 247, párrafo 1, de la LGIPE, al difundir el partido político señalado propaganda electoral sin ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la CPEUM; al afectar los derechos de un tercero, en el caso el citado periodista.

El ejercicio de ponderación que realizó la Sala Regional Especializada era verificar si del contenido del promocional se apreciaba o existían elementos que vinculen la actividad del actor; puesto que de ser así, se impondrá el interés público que tiene la sociedad en conocer la información que se presenta; y por el contrario, si se careciera de elementos para establecer que la información está vinculada con sus actividades profesionales, no sería posible justificar un interés público en la difusión del promocional materia de la controversia, hipótesis en la que cederá la libertad de expresión del partido político, frente al derecho a la protección del periodista.

Como se había precisado, del análisis realizado del promocional la Sala Regional Especializada concluyó que, en el derecho a su ejercicio de libertad de expresión, el PRD utilizaba un contexto de crítica a funcionarios públicos pasados y presentes y a su desempeño en cuestiones de economía y seguridad; sin embargo, en el mismo contenido, no se apreciaba crítica alguna al promovente ni a sus ideas, opiniones en su labor periodística o en el ejercicio de su profesión, simplemente se transmite sin que tenga relación con el contexto audiovisual del promocional.

En consecuencia, si bien se observaba el ejercicio legítimo de libertad de expresión del partido político, el cual pretende exponer una crítica a administraciones públicas federales en materia de seguridad pública y economía, también se percibía el uso injustificado de la imagen de Joaquín López-Dóriga, al relacionarlo con un contexto de una crítica gubernamental; sin vinculación alguna con las actividades que como periodista despliega.

Lo anterior implica una afectación mayor e injustificada al derecho del promovente, quien es un profesional que se dedica al ejercicio del periodismo, el cual tiene un mayor umbral o grado de protección en razón de la labor periodística que desempeña.

Por ende, al tenerse por acreditada la conducta, consistente en la difusión de promocional con un mensaje audiovisual, se rebasaban los límites previstos en el artículo 6º de la CPEUM, y la consecuente afectación al derecho previsto en el artículo 7º, del mismo ordenamiento en perjuicio del periodista promovente y por consecuencia, se actualizaba la infracción prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso n), en relación con el artículo 247, párrafo 1, de la LGIPE.

En atención a lo anterior, se determinó mantener fuera del aire el promocional, lo cual ya había sido llevado a cabo por la Comisión de Quejas y Denuncias al dictar la medida cautelar correspondiente, e imponer una amonestación pública.

En cuanto a la calumnia, la Sala Regional Especializada concluyó que no se actualizaba, en virtud de que no advirtió contenido alguno que implique una imputación de un delito hacia el promovente, o una acusación falsa hecha a sabiendas de su falsedad; que se le señalara expresamente culpable de delito alguno; y tampoco se expusieron leyendas o discursos con relación a una conducta ilegal, imputable al periodista Joaquín López-Dóriga Velandia

Finalmente, la Sala Superior del TEPJF, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-55/2015, confirmó la determinación tomada por la Sala Regional Especializada que no se actualizó la infracción de calumnia; confirmó la determinación que suspendía en definitiva la difusión del promocional, porque no amparaba la presentación de la imagen del periodista Joaquín López-Dóriga; y dejó sin efectos la amonestación impuesta al PRD, porque, si bien en la sentencia impugnada se declara que no se justificó su inclusión en el promocional, no se demostró la existencia de un tipo sancionador que, adicionalmente, condujera a la imposición de una sanción.

2) SRE-PSC-18/2015 (Inserciones pagadas del Informe de gobernador de Tabasco). El 16 y 30 de enero de 2015, el ciudadano Ar-

mando Garduza García y el PVEM, respectivamente, presentaron quejas ante el INE contra el gobernador de Tabasco, Arturo Núñez Jiménez, por el uso indebido de recursos públicos, la promoción personalizada y la difusión extraterritorial de su Segundo Informe de Gobierno.

Esto, a través de publicaciones en cuatro periódicos de circulación nacional: *La Jornada*, *Milenio*, *Reforma* y *El Universal*, a través de diversas “inserciones pagadas”.

Las publicaciones eran del contenido siguiente:

Cuadro 1. *La Jornada*

Número	Fecha	Página	Tamaño	Encabezado
1	3 de nov.	9	½ plana	En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos.
2	4 de nov.	9	½ plana	En obra pública, avanzamos con resultados que son de todos.
3	5 de nov.	17	½ plana	En Salud, avanzamos con resultados que son de todos.
4	6 de nov.	19	½ plana	En Educación, avanzamos con resultados que son de todos.
5	7 de nov.	19	½ plana	En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos.
6	8 de nov.	11	½ plana	En el campo y la pesca, avanzamos con resultados que son de todos.
7	10 de nov.	30	1 plana	Transita Tabasco hacia cambio verdadero de gran calado.

Cuadro 2. *Milenio*

Número	Fecha	Página	Tamaño	Encabezado
8	3 de nov.	14	½ plana	En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos.
9	7 de nov.	15	½ plana	En Salud, avanzamos con resultados que son de todos.
10	10 de nov.	14	1 plana	Transita Tabasco hacia cambio verdadero de gran calado.

Cuadro 3. Reforma

Número	Fecha	Página	Tamaño	Encabezado
11	3 de nov.	9	¼ plana	En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos.
12	4 de nov.	9	¼ plana	Con corazón amigo, avanzamos con resultados que son de todos.
13	5 de nov.	17	¼ plana	En Obra Pública, avanzamos con resultados que son de todos.
14	6 de nov.	19	¼ plana	En Salud, avanzamos con resultados que son de todos.
15	7 de nov.	19	¼ plana	En Educación, avanzamos con resultados que son de todos.
16	10 de nov.	11	4 planas	En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos.

Cuadro 4. El Universal

Número	Fecha	Página	Tamaño	Encabezado
17	10 de nov.	Suplemento especial	8 páginas	En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos. En Tabasco el cambio se nota, un gobernador cerca de la gente. En Tabasco, avanzamos con resultados que son de todos. Con corazón amigo, avanzamos con resultados que son de todos. En Obra Pública, avanzamos con resultados que son de todos. En Salud, avanzamos con resultados que son de todos. En el campo y la pesca, avanzamos con resultados que son de todos. Transita Tabasco hacia cambio verdadero de gran calado.

La cuestión planteada en el procedimiento sancionador era determinar si la rendición del informe de gobierno se realizó dentro de los parámetros establecidos para tal efecto o si se acredita la difusión extraterritorial y la promoción personalizada del gobernador señalado y, de ser así, si existió uso indebido de recursos públicos y responsabilidad de las demás partes señaladas.

En el estudio correspondiente, se tuvo por acreditado que el gobernador de Tabasco rindió su Segundo Informe de Labores el 9 de noviembre de 2014, y la difusión del informe aludido se efectuó a través de cuatro diarios de circulación nacional los días 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 de noviembre de dos mil catorce.

En cuanto al fondo del asunto, no se acreditó el contenido electoral ni la propaganda personalizada del gobernador de Tabasco, en la difusión del citado informe a través de medios de comunicación impresos, dado que la información contenida en las notas se encuentra dentro de la excepción prevista para la difusión de propaganda gubernamental en términos de los artículos 134, párrafo octavo, de la CPEUM y 242, párrafo 5, de la LGIPE.

Esto es, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difunden en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

En cuanto a la difusión extraterritorial del informe de labores prevista en el párrafo 5 del artículo 242 de la LGIPE, no se acreditaba la infracción atribuida a las casas editoriales de los periódicos informativos involucrados, en atención a que: si bien la difusión única y exclusivamente debe realizarse dentro del territorio de responsabilidad a través de cualquier medio de comunicación social, lo cual está dirigido a las autoridades o servidores públicos de los entes de gobierno y no así a otros sujetos distintos.

En atención a ello, se determinó la difusión extraterritorial del Segundo Informe de Gobierno de Arturo Núñez Jiménez, a través de un Suplemento Especial de *El Universal* y diversas publicaciones en el *Reforma*, *La Jornada* y *Milenio*, y se acreditó la responsabilidad de la Coordinadora General de Comunicación Social y Relaciones Públicas de Tabasco, por lo que se ordena dar vista a su superior jerárquico y, de manera adicional, a la Secretaría de la Contraloría de Gobierno de Tabasco, para determinar lo que en derecho procediera.

Por cuanto a la responsabilidad de las casa editoriales, la Sala Regional Especializada estableció que debe garantizarse la protección plena de la actividad que desempeñan los medios de comunicación social impresos, especialmente por cuanto hace a sus libertades de prensa, expresión y contratación, sin que ello implique que estos sean inmunes en el ejercicio de su labor, pues se encuentran sujetos también a los límites previstos por la normatividad electoral.

Se determinó que la libertad de expresión y prensa se constituyen así en instituciones ligadas de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión cumple numerosas funciones, entre otras, mantener abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y, finalmente, contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.

Se precisó también que la prensa y su difusión son de vital importancia en la formación de una sociedad más crítica, informada y a su vez participativa, pues es un conducto idóneo para que la ciudadanía esté en contacto con información de toda clase (cultural, social, política, internacional, deportiva, etcétera), en cualquier momento, y por ende, en la formación de una conciencia sobre la situación que guarda la comunidad de la que forma parte, y más allá de ella.

Por tanto, al cumplir un papel fundamental en la integración de una sociedad democrática, el periodismo, especialmente aquel que se distribuye por vías escritas de carácter informativo, ha de suministrar herramientas informativas y cognitivas suficientes para que la ciudadanía se encuentre informada de los hechos relevantes que le pudieran afectar en su vida personal o en general sobre hechos que acontecen en la sociedad que integra, así como en el mundo en el cual se encuentra inserta.

En este tenor, las empresas dedicadas a ejercer el periodismo escrito, conforme a la propia jurisprudencia interamericana, 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.

La Sala Regional Especializada determinó que la garantía de la protección de la libertad e independencia del ejercicio periodístico debe aplicar a las casas editoriales de periódicos informativos, pues es una de las condiciones que se deben cumplir para que los medios de comunicación impresos, sean, en la práctica, verdaderos instrumentos de la libertad de prensa y no vehículos para restringirla.

No obstante, esto no significa que los periódicos sean inmunes en el ejercicio de su labor, pues se encuentran sujetos también a los límites previstos por la normatividad electoral, por lo que, el ejercicio que realizan las empresas periodísticas, en este caso las editoriales, no es libre de forma indiscriminada, sino que queda supeeditado a los principios y bienes tutelados por el derecho.

3) SRE-PSC-70/2015 caso Chacoteando la noticia. El 3 de abril de 2015, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a gobernadora de Sonora, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron quejas en contra del Partido Acción Nacional (PAN), Guillermo Padrés, Javier Gándara y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., por la difusión de diversas emisiones del programa satírico denominado "Chacoteando la noticia".

Se denunció la contratación y/o adquisición y compra de tiempo en TV, difusión de contenido calumnioso, utilización parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental no institucional.

La Sala Regional Especializada consideró que el contenido del programa televisivo no constituyó propaganda electoral, sino que se trata del legítimo ejercicio de la libertad de expresión a través de la presentación y opinión satírica de información relevante en el contexto político.

De conformidad con el artículo 242, párrafo 3 de la LGIPE, la propaganda electoral consiste en el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En el caso, se advertía que del análisis global del contenido político inserto en el programa “Chacoteando la noticia”, se advierte que su propósito principal consiste en presentar ante su auditorio diversa información relevante con el contexto político actual, acompañada de comentarios críticos de tono satírico a modo de opinión.

El programa presentaba diversa información política atinente al contexto local y federal, y a partir de ella genera comentarios, críticas y opiniones severas, a través del uso de un tono comunicativo satírico y la parodia, incluyendo el uso de títeres.

El mismo programa se define a sí mismo como de sátira política, según la información proporcionada a la Dirección de Prerogativas y Partidos Políticos del INE ante el requerimiento de información atinente a que precisara el objetivo del programa “Chacoteando la noticia”. Asimismo, se apreció la frase que utilizan en la presentación de cada uno de los episodios: “información de verdad, pero con una sonrisa”.

De igual forma, atendiendo al *Diccionario* de la Real Academia Española se encontraba que el término “chacotear” se emplea como “burlarse, chancearse, divertirse con bulla, voces y risa.”

En este sentido, la Sala Regional Especializada concluyó que el nombre del programa de noticias es una referencia a un ánimo de hacer burla, en tono cómico, de las noticias que se van a presentar.

Se advirtió que no podía considerarse que el contenido del programa se configurara como propaganda electoral, pues su propósito claro y evidente no era el de persuadir al teleauditorio para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, ni la intención de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, sea para los procesos locales o comiciales.

Tampoco se encontraba una petición, ya sea expresa o tácita, de solicitud del voto en favor de alguna de las fuerzas políticas o de las candidaturas que actualmente contienden en los diversos procesos comiciales en el país.

Toda vez que el contenido del programa consiste en la presentación de noticias y comentarios satíricos en torno a ellas, esto constituye un ámbito protegido por la libertad de expresión inherente

a la labor del periodismo, en la medida en todos los casos, trata sobre expresiones satíricas en torno a actividades propias de la proyección pública de los promoventes en la medida en que tratan, en el aspecto político, de asuntos relevantes en la esfera de lo público.

La libertad de expresión, tratándose de la labor periodística, debe gozar de las condiciones para lograr un debate sobre temas de interés público abierto, desinhibido y robusto, pues debe prevalecer la libre circulación de las ideas, con independencia de la forma estilística en que se decidan presentar, en tanto con ello se abona a la construcción de una sociedad pluralista, tolerante y mejor informada.

El programa presentaba diversa información política atinente al contexto local y federal, y en el caso particular relativa al periodo de campañas, misma que pudiera resultar relevante, en la medida en que contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de una ciudadanía debidamente informada, y a partir de ella genera comentarios, críticas y opiniones serenas, a través del uso de un tono comunicativo satírico y echando mano de recursos artísticos tales como la parodia y la farsa.

Si bien las expresiones satíricas y las parodias pudieran considerarse como ataques cáusticos y mordaces, es preciso apuntar que se hacen sobre las actividades que permiten considerar a Claudia Pavlovich y al PRI como entes que gozan de proyección pública, lo que permite ensanchar los márgenes de la libertad de expresión en abono de la consolidación del debate público.

Por tales razones, se consideró que el contenido del programa no resulta calumnioso, y se concluyó que el contenido del programa "Chacoteando la noticia" se encontraba amparado por la libertad de expresión en el contexto de la protección al periodismo.

Por otra parte, no se acreditó la contratación y/o adquisición de tiempo en televisión, toda vez que las partes señaladas negaron haber celebrado cualquier operación cuyo objeto fuera el de contratar o adquirir propaganda, particularmente en cuanto hace a tiempos dentro del programa "Chacoteando la noticia".

Tampoco se acreditó que haya ocurrido tal infracción a la normatividad electoral, siendo que los promoventes debieron

proporcionar los elementos necesarios para ello, situación que no aconteció, habida cuenta que en el procedimiento especial sancionador, es al denunciante a quien corresponde la carga de la prueba.

Finalmente, la Sala Superior en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-260/2015 y SUP-REP-261/2015, acumulados, resolvió confirmar la sentencia, estableciendo que tal como sostuvo la Sala Regional Especializada, el propósito principal del programa denunciado consistió en presentar a su auditorio diversa información relevante del contexto político actual, acompañado de comentarios críticos de tono satírico a modo de opiniones severas, bajo el recurso de la parodia, sin que ello, por sí mismo, constituya una calumnia, dado que para tal calificativo debe estarse al contenido de la información transmitida, en el cual se hagan imputaciones de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

En este sentido, la Sala Superior estimó que si la SRE consideró que el programa denunciado no constituía propaganda electoral y que las emisiones del citado programa derivaban del ejercicio de la libertad de expresión y periodística, a través de un formato noticioso bajo la modalidad de sátira o parodia, resultaba inconcuso que no podía considerarse una comunicación persuasiva para desalentar la preferencia en favor de candidato o partido político alguno.

4) SRE-PSC-176/2015 (caso Estamos hartos). El 25 de mayo de 2015, Rodolfo Arturo Montes de Oca Mena, en su carácter de representante legal de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, candidata a la gubernatura del estado de Sonora, presentó queja en contra del PAN por la difusión en televisión del promocional denominado “Estamos hartos” al considerar que incurrió en uso indebido de la pauta federal, así como por contener expresiones que calumnian a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano. Asimismo, el 28 de mayo, Jorge Carlos Ramírez Marín, en su carácter de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, presentó queja ante la Unidad Técnica en contra del PAN, por la difusión en radio y televisión de los promocionales intitulados “Estamos hartos”.

Determinar si existe el supuesto uso indebido de la pauta federal por parte del PAN, por la difusión de los promocionales denuncia-

dos, pautados para el proceso electoral federal en el estado de Sonora, lo cual presuntamente vulnera lo establecido en los artículos 41, Base III, apartados A, incisos a) y c), y B, de la CPEUM.

La Sala Regional Especializada determinó que el promocional denominado "Estamos hartos", en sus versiones de radio y televisión de la pauta federal, constituyó indebidamente propaganda electoral del PAN relacionada con el proceso electoral local del estado de Sonora, ya que se tiene acreditado que el PAN solicitó dicha transmisión en los tiempos destinados para la elección federal; y conforme al modelo de comunicación político electoral, debe respetarse el ámbito de la elección local o federal que corresponda, en la transmisión de promocionales en radio y televisión a efecto de evitar que se destine un exceso de cobertura a una candidatura en detrimento de las demás.

En cuanto al tema de calumnia, se determinó la inexistencia de la infracción imputada al PAN, con relación a manifestaciones que calumnian al PRI y a la otrora candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, dado que las expresiones referidas en los promocionales denunciados constituyen opiniones que, si bien son críticas, no hacen una imputación directa respecto de hechos o delitos no probados, pues hacen referencia a cuestiones del ámbito noticioso sin alguna referencia específica a la comisión de un ilícito.

En particular, el promocional señalaba:

Voces: Ya estamos hartos de la corrupción del PRI.

Voz hombre: Estamos hartos de los priistas que piden a un empresario que se ponga guapo.

Voz mujer: Estamos hartos de los priistas que arreglan licitaciones para pedir avión prestado.

Voz hombre: Estamos hartos de la candidata que recibe maletas de dinero.

Voz hombre: Estamos hartos de la corrupción de los candidatos del PRI.

Voz hombre: Vota por los candidatos del PAN y así acabaremos con la corrupción del PRI.

Voz hombre: Candidatos a Diputados Federales del Partido Acción Nacional.

En cuanto al contenido del promocional en televisión, se advirtió la imagen reiterada de la candidata a la gubernatura en el estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, postulada por la coalición “Por un gobierno honesto y eficaz”, integrada por el PRI, el PVEM y Nueva Alianza, pues dicha candidata aparece a lo largo de todo el promocional hasta en quince imágenes diferentes.

Las temáticas aludidas, “recibir maletas de dinero”, “pedir prestado un avión” o “arreglo de licitaciones”, conjuntadas con las imágenes de la candidata a lo largo de todo el promocional, llevaban a concluir que las expresiones estaban dirigidas a reiterar críticas públicas del PAN hacia la candidata del PRI a la gubernatura de Sonora, y hacia el propio partido político.

Se estimó que no se advierte la imputación directa de un ilícito de carácter penal, sino críticas severas ampliamente difundidas en el debate político, dentro del margen admisible de la libertad de expresión.

Así, se estimó que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo; porque la finalidad de la propaganda no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía a los candidatos registrados o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes.

A juicio de la Sala Regional Especializada, no se acreditaba calumnia en contra de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, ni del PRI, dado que las expresiones referidas en los promocionales denunciados constituían opiniones que, si bien son críticas, no hacen una imputación directa respecto de hechos o delitos no probados, pues hacen referencia a cuestiones del ámbito noticioso sin alguna referencia específica a la comisión de un ilícito.

Aunado a que, dada la condición de figura pública y de partido político de los denunciantes, las manifestaciones vertidas gozan de una protección más amplia, siempre y cuando no se advirtiera la imputación directa de un hecho ilícito, tal como ocurrió en el presente caso.

Se concluyó que en cuanto a las críticas públicas que se hacen en los promocionales de radio y televisión en análisis, vinculadas a las temáticas de uso de aviones de amigos empresarios, la

entrega de dos maletas de dinero para beneficiar su campaña y el pedir a un empresario que, en términos del promocional se afirma que “se ponga guapo”, solo constituían opiniones, pues esas afirmaciones sobre esas supuestas conductas atribuidas a los priistas y a la candidata, por sí solas, no traían la imputación concreta sobre la comisión de algún ilícito, pues partieron de cuestiones noticiosas ampliamente difundidas en el debate público.

Si bien se trataba de expresiones fuertes y cáusticas planteadas en torno a un debate público, las cuales pueden plantearse de una forma vigorosa y abierta, en tanto que hacen referencia a cuestiones públicas, y con ellas se emite una opinión sobre tópicos que además de haber sido objeto de conocimiento público y noticioso, a través de los medios de comunicación social.

Lo cual aportaba insumos o elementos a la opinión pública, sin que con ello se estimara que se rebasaba el ámbito válido de la libertad de expresión, que, además, debe intensificarse en el debate que tiene lugar dentro de las campañas electorales.

Se precisó también que no pasaba desapercibido que en el promocional se aludiera a la temática relativa a la supuesta “corrupción del PRI” y “de los candidatos del PRI”, pues se trata de asuntos que, si bien inciden en una crítica severa y fuerte, dicha crítica se empleaba para establecer un contraste en la contienda electoral, en el sentido de que constituye una opinión del partido denunciado, lo cual es susceptible de formar parte del debate político.

Por tanto, se resolvió que la calumnia no se configuraba, pero sí la existencia de la infracción consistente en uso indebido de la pauta federal, atribuida al PAN, por lo que se le impuso una multa de dos mil quinientos días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Conclusiones

- 1) En el nuevo marco electoral y de control constitucional y convencional, la Sala Regional Especializada, como órgano especializado del TEPJF, es el órgano competente para conocer de los procedimientos especiales sancionadores que versen sobre

posibles contravenciones al marco constitucional y legal de comunicación política y propaganda electoral, realizando una interpretación de las normas nacionales e internacionales en favor de la libertad de expresión y protección al periodismo.

- 2) A través de los procedimientos especiales sancionadores, la nueva Sala Regional Especializada ha conocido diversos asuntos en los cuales la libertad de expresión de los periodistas y medios de comunicación ha sido involucrada. Siguiendo los criterios internacionales emanados de la Corte IDH, los cuales son vinculatorios para los órganos de administración de justicia mexicanos, se ha partido de la base de que el periodismo es una labor fundamental dentro del Estado democrático, y 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 CPEUM y en las leyes internas, especialmente por cuanto hace el desempeño de su labor.
- 3) 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.
- 4) La libertad de expresión, si bien es un derecho humano, tiene límites, que son los derechos de terceras personas, tales como la imagen y el honor. La Sala Regional Especializada ha realizado en el análisis de casos donde se ha hecho valer como afectación a derechos de candidatos y partidos políticos el ejercicio respectivo de ponderación para determinar si el derecho de libertad de expresión de un partido político en su propaganda electoral afecta los derechos de quienes se menciona, y si es válida la restricción que puede ordenarse, tales como la suspensión de la transmisión de la propaganda, e inclusive sanciones.
- 5) Dentro del debate público, se ha empleado las labores periodís-

- ticas y las actividades de la prensa para exponer críticas y campañas electorales, 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 sea fuerte, informado y vigoroso.
- 6) Se ha estimado en los casos que fueron analizados, que es válido emplear las notas informativas, los hechos noticiosos y las opiniones editoriales para la propaganda electoral, siempre que no afecte a los derechos de terceros, tales como el honor que goza toda persona.
 - 7) El pensamiento editorial, los reportajes, la crítica y la sátira, son formas que los medios periodísticos y noticiosos emplean dentro del amplio espectro que constituye la libre difusión de ideas. Estas formas deben ser tuteladas y protegidas en los casos que se advierta no constituyan la imputación de delitos o hechos falsos, en aras de fomentar un debate democrático en el plano de las ideas.
 - 8) Los órganos jurisdiccionales, incluido el TEPJE, deben considerar que el periodismo como tal constituye una actividad de riesgo; y la protección al periodista, como profesional de la libertad de expresión debe efectuarse en aras de evitar la inclusión innecesaria dentro de la propaganda electoral.
 - 9) 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, siempre y cuando no se advierta la imputación directa de un hecho ilícito o falso.
 - 10) La Sala Regional Especializada, como órgano de control constitucional y convencional, en sus fallos, ha potenciado el uso de la libertad de expresión tratándose de asuntos de interés general, ha protegido el ejercicio de los periodistas y su labor informativa dentro del debate de ideas y de la propaganda electoral, fijando en su caso límites para evitar que el trabajo periodístico y los pro-

fesionales 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.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Promovida por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5375344&fecha=10/12/2014 (consultada el 8 de julio de 2015).
- Alexy, Robert. 2007. *Teoría de la argumentación jurídica*. Lima: Palestra.
- Carbonell, Miguel, ed. 2009. *Neoconstitucionalismo (s)*. 4.ª ed. Madrid: Trotta.
- CDHCU. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6º, 41º, 85º, 99º, 108º, 116º y 122º; adiciona el artículo 134º; y se deroga un párrafo al artículo 97º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria* 2341-I. 14 de septiembre. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070914-I.html> (consultada el 7 de julio de 2015).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. Opinión consultiva OC-5/85. La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Solicitada por el Gobierno de Costa Rica. 13 de noviembre. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/relatoria/showDocument.asp?DocumentID=26> (consultada el 8 de julio de 2015).
- . 2004a. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/>

- seriec_107_esp.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
- . 2004b. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
- . 2005. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
- . 2008. Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.doc (consultada el 8 de julio de 2015).
- . 2009. Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero. Disponible en www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.doc (consultada el 8 de julio de 2015).
- . 2012. Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_248_esp.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF.
- Jurisprudencia 10/2008. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 3, año 2: 23-5.
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2015. México: TEPJF.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2015. México: TEPJF.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2015. México: TEPJF.
- LPPDDHP. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 2012. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf.
- Moreso, José Juan. 2009. Conflictos entre principios constitucionales.

- les. En Carbonell 2009, 99-121.
- OEA y CIDH. Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda. México. 13 de abril de 1999. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Mexico%2011.739.htm> (consultada el 7 de julio de 2015).
- . Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%20C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf (consultada el 7 de julio de 2015).
- . Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf (consultada el 7 de julio de 2015).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2012. Informe A/HRC/20/17 del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank LaRue. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9691.pdf?view=1> (consultada el 7 de julio de 2015).
- . Observación general N° 34. CCPR/C/GC/34. Disponible en www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc (consultada el 7 de julio de 2015).
- Prieto Sanchís, Luis. 2009. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. En Carbonell 2009, 123-58.
- RAE. Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Disponible en <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae> (consultada el 7 de julio de 2015).
- Sentencia SRE-PSC-13/2015. Promovente: Joaquín López-Dóriga Velandía. Parte señalada: Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0013-2015.pdf> (consultada el 8 de julio de 2015).
- . SRE-PSC-18/2015. Promoventes: Armando Garduza García y Partido Verde Ecologista de México. Partes señaladas: go-

- bernador del estado de Tabasco y otros. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0018-2015.pdf> (consultada el 8 de julio de 2015).
- SRE-PSC-70/2015. Promoventes: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y Partido Revolucionario Institucional. Partes señaladas: Partido Acción Nacional, Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0070-2015.pdf> (consultada el 8 de julio de 2015).
 - SRE-PSC-176/2015. Denunciantes: Partido Revolucionario Institucional y Claudia Artemiza Pavlovich Arellano. Denunciado: Partido Acción Nacional. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SRE/2015/PSC/176/SRE_2015_PSC_176-484830.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
 - SUP-REP-55/2015. Recurrente: Partido de la Revolución Democrática. Tercero interesado: Joaquín López-Dóriga Velandia. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/REP/55/SUP_2015_REP_55-438814.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
 - SUP-REP-260/2015 y SUP-REP-261/2015, acumulados. Recurrentes: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0260-2015.pdf (consultada el 8 de julio de 2015).
- Tesis 1a. XLIII/2010. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI (marzo): 928.
- 1a. XXVI/2011 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU FUNCIONAMIENTO EN CASOS DE DEBATE PERIODÍSTICO ENTRE DOS ME-

DIOS DE COMUNICACIÓN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro IV, tomo 3 (enero): 2910.

- 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XII, tomo 1 (septiembre): 509.
- 1a. LXX/2013 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. SE ACTUALIZA SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES CUANDO SE ALEGUE UNA COLISIÓN ENTRE LOS MISMOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVIII, tomo 1 (marzo): 888.
- 1a. CCXXIV/2013 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA INJERENCIA EN LA VIDA PRIVADA DE QUIENES PARTICIPAN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN PARA CARGOS PÚBLICOS, SE JUSTIFICA POR EL INTERÉS PÚBLICO QUE REVISTEN DICHS PROCEDIMIENTOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, tomo 1 (julio): 561.
- 1a. XLVI/2014 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIRA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 3, tomo I (febrero): 674.
- 1a. CLII/2014 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, tomo I (abril): 806.
- 1a. CDXIX/2014 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. *Semanario Judicial de la Federación* (viernes 5 de diciembre de 2014, 10:05 h).
- 1a./J. 118/2013 (10a.). DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 3, tomo I (febrero): 470.
- 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 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 4, año 2: 33-4.

- P. XII/2011. CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV (agosto): 23.

Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador, número 35 de la colección Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.