

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-105/2010

*Enrique Figueroa Ávila**

Antecedentes y contexto de la impugnación

El 24 de junio de 2010, Everardo Rojas Soriano, representante suplente del PAN ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), presentó escrito de queja en contra de Fidel Herrera Beltrán —entonces gobernador del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave—, así como del Partido revolucionario Institucional (PRI) por presuntas irregularidades consistentes en la difusión de una entrevista por medio de un canal de televisión, asimismo, por la presunta publicación en distintos medios impresos de circulación nacional de las declaraciones de dicho gobernador en contra de César Nava Vázquez en su calidad de dirigente nacional del Partido Acción Nacional (PAN). Hechos que, a juicio del partido denunciante, contravenían la normativa electoral federal.

Poco después, el 28 de junio siguiente, el secretario ejecutivo, en su carácter de secretario del Consejo General del IFE, dictó el acuerdo en el que determinó registrar la queja que antecede con el expediente SCG/PE/PAN/CG/094/2010, así como requerir a los representantes legales de los diarios *La Jornada*, *La Crónica de Hoy*, *Reforma*, *El Universal*, Compañía Periodística Nacional, *Milenio Diario* y *La Razón de México* para que dieran respuesta a diversas preguntas y acompañaran las constancias que respaldaran la razón de su dicho. Las preguntas formuladas a todos esos periódicos fueron las siguientes:

* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la Ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- a) Si ratifica la publicación y contenido por parte del diario que representa de la nota periodística titulada “*Deslinda Fidel Herrera a Calderón y a Gómez Mont del espionaje en su contra*”, publicada en el ejemplar del 24 de junio de 2010;
- b) Diga si el contenido de la nota periodística mencionada, es una narración puntual de los hechos acontecidos o se refiere a una publicidad pagada;
- c) Si se trata de una narración puntual de los hechos acontecidos, informe si las supuestas manifestaciones realizadas por el Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, el C. Fidel Herrera Beltrán, resultan ser una transcripción textual o, en su caso, una narración del redactor, efectuada en ejercicio de su labor periodística;
- d) Ahora bien, de ser una publicidad pagada, informe el nombre de la persona física, o bien, la razón o denominación social de la persona moral que contrató su difusión; el contrato o acto jurídico celebrado para formalizar dicha solicitud y el monto de las contraprestaciones económicas recibidas como pago por la difusión; y
- e) Proporcione copias de todas y cada una de las constancias con las cuales acredite la razón de su dicho, tales como fotografías, videos, grabaciones o algún otro elemento que pueda auxiliar al esclarecimiento de los hechos materia del presente expediente, respetando el derecho de guardar reserva de la fuente por la que se tuvo dicha información (SUP-RAP-105/2010, 14-15).

El propio 28 de junio, en cumplimiento del acuerdo que antecede, el secretario ejecutivo, en su carácter de secretario del Consejo General del IFE, requirió al representante legal de Demos (Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.), en su carácter de editora del periódico *La Jornada*, para que desahogara el citado requerimiento, en relación con la supuesta publicación de un desplegado en ese periódico. Información que, en concepto de la autoridad, resultaba necesaria para contar con mayores elementos de con-

vicción a fin de que le permitiera esclarecer los hechos investigados en la queja referida. La imagen de la publicación en comentario se inserta enseguida para mayor ilustración.

La Jornada

VIERNES 14 DE JUNIO DE 2013 • PUNTA

■ El que es un "delincuente confeso" es César Nava, acusa el gobernador de Veracruz

Deslinda Fidel Herrera a Calderón y a Gómez Mont del espionaje en su contra

■ César Herrera Buitrago

... Wa, 14 de junio. Al punto de...
 ... de la...
 ... de la...
 ... de la...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

Hay omisión de la PGR: Peña Nieto

■ Juan Rivera

...
 ...
 ...
 ...

Debe existir una queja contra el mandatario veracruzano: Valdés Sin denuncia, el IFE no puede intervenir

■ Andrés Valencia

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...



● E. Tosti

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Dicho requerimiento le fue notificado a la citada editora mediante oficio SCG/1750/2010, el 5 de julio.

Inconforme con ese requerimiento, Demos interpuso el 9 de julio, recurso de apelación.

Recurso de apelación SUP-RAP-105/2010

Los agravios que se formularon a la Sala Superior en la demanda de apelación, giraron esencialmente en torno a los siguientes problemas:

1. Inobservancia del criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuyo rubro es MEDIOS DE COMUNICACIÓN. TRATÁNDOSE DE UN REPORTAJE NEUTRAL NO EXISTE EL DEBER DE AQUELLOS DE VERIFICAR O CALIFICAR SI LA INTROMISIÓN A LA INTIMIDAD ES LEGÍTIMA O NO. Luego, en concepto de la apelante, al tratarse dicho artículo de un reportaje neutral, no tenía por qué contestar a los cuestionamientos formulados por la autoridad responsable.
2. Incompetencia de la autoridad para exigirle a dicha empresa que calificara la nota publicada como información periodística o comercial.
3. Ambigüedad y vaguedad del inciso e del requerimiento, al no detallar la autoridad qué información tenía que serle proporcionada.
4. Interferencia indebida en el ejercicio de las libertades de información, imprenta y expresión de las ideas, por la falta de claridad, simplicidad y finalidad de su acto administrativo de requerimiento.
5. Omisión de justificar el requerimiento, en tanto que la autoridad responsable no expuso las consideraciones de hecho y de derecho que sustentaron la emisión del requerimiento que se le formuló a la apelante.

6. Omisión de especificar la sanción para el caso de incumplimiento total o parcial, toda vez que desde el punto de vista del apelante, en dicho requerimiento tenían que precisarse cuáles serían las consecuencias jurídicas para el sujeto requerido en los casos de incumplimiento total o parcial.

Con base en tales defensas, la empresa formuló como pretensión la revocación del requerimiento incluido en el oficio SCG/1750/2010.

Consideraciones torales de la sentencia dictada por la Sala Superior

Para efecto de su examen y, como cuestión preliminar, la Sala Superior explicó que para que el accionante alcanzara a plenitud su pretensión final consistente en que se revocara el requerimiento que se le formuló, era menester que los efectos de los agravios que, en su caso, resultaran fundados, trascendieran hasta la parte conducente del acuerdo del que derivó el requerimiento combatido.

Sentado lo anterior, por razón de método, se procedió a examinar en primer lugar, los temas identificados con el numeral 4 del resumen de agravios, atendiendo a que dichos planteamientos involucraban, según la actora, la indebida restricción en el ejercicio de sus libertades fundamentales, en su carácter de medio de comunicación social (prensa), por lo cual se consideró que, de asistirle la razón a la accionante, dicho agravio sería suficiente para revocar el acto combatido.

Marco jurídico

Para llevar a cabo el examen de este asunto, se consideró que las libertades fundamentales de expresión e imprenta se encuentran tutelados, esencialmente, en los artículos 6º, párrafo primero,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sobre tales libertades se subrayó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos *et al.*), se ha pronunciado de la manera siguiente:

[...] con respecto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber:

ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

65. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

Asimismo, se consideró que sobre el tema en cuestión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (SUP-RAP-105/2010) ha caminado en iguales términos, al señalar que:

[...] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. [...] Esto significa que [...] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue.

La libertad de expresión cubre también el derecho de difundir informaciones recibidas de terceros.

Asimismo, se recordó que el Tribunal constitucional alemán en la sentencia BVerfGE 117, 244 [258-260]CICERO¹ ha señalado que la libertad de prensa también se protege de intervenciones de la autoridad en la confidencialidad del trabajo periodístico así como la relación de confidencialidad entre los medios de comunicación y sus informantes. Esta protección es imprescindible, pues el desarrollo de la actividad periodística depende de la información proporcionada por personas privadas que únicamen-

¹ Las sentencias del Tribunal Constitucional Alemán se citan de acuerdo con su Compilación Oficial. Igualmente, el primer número corresponde al tomo y el segundo a la página donde empieza la impresión de la sentencia. El tercer número, el que en el caso se encuentra entre corchetes, se refiere a la página en la cual se contiene el argumento o razonamiento citado.

te es posible obtener cuando el informante puede confiar que su identidad permanecerá en secreto.

Precedentes de la Sala Superior

Sobre el tema en cuestión se reconoce que en un precedente cercano se sostuvo, respecto a un asunto similar, un criterio distinto al de la presente sentencia, en referencia a la ejecutoria que recayó al expediente SUP-RAP-13/2010 dictada en sesión pública del 24 de febrero de 2010.

Empero, en el presente asunto la Sala Superior determinó potenciar el ejercicio de las libertades de expresión e imprenta que se encuentran reconocidas a favor de los medios de comunicación masiva, dada su relevancia en el desarrollo de la democracia constitucional, sin menoscabar el ejercicio de la facultad investigadora que la ley confiere al IFE, por medio de reducir los efectos invasivos o restrictivos que pudieran derivar de los requerimientos que se les formulen, entre otros comunicadores, a la prensa escrita, tal como ocurrió en el caso particular.

Reglas a que debe sujetarse la facultad de investigación del IFE

Se razona que el principio de proporcionalidad se integra por tres elementos:

1. La *idoneidad*.
2. La *necesidad*.
3. La *proporcionalidad* en sentido estricto.

La *idoneidad* exige que el medio utilizado por la autoridad por lo menos establezca las condiciones necesarias para el cumplimiento de la finalidad perseguida. La medida entonces no será *necesaria* cuando la finalidad pueda alcanzarse igualmente con otra medida que no limite el derecho fundamental en juego o que lo

limite en menor medida. Finalmente, la *proporcionalidad* en sentido estricto exige una evaluación de los valores constitucionales en juego, esto es, entre la afectación al derecho fundamental y el peso de la finalidad que justifica la medida.

Siguiendo esta lógica, se sostiene que las diligencias que se desplieguen por cualquier autoridad en ejercicio de las facultades de investigación, para ajustarse a la Ley fundamental, deben observar, desde su inicio, los criterios siguientes:

- Deben estar **fundadas y motivadas**;
- Deben considerar la mínima molestia posible, es decir, conforme al criterio de **necesidad** o de **intervención mínima**, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados;
- Deben ser **idóneas**, entendiendo que la idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que con este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario; y,
- Deben atender al criterio de **proporcionalidad**, esto es, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor (SUP-RAP-105/2010, 79-80).

En ese contexto se estimó —dado que las facultades de investigación que despliega el IFE pueden generar auténticos actos de molestia a los particulares, resulta indispensable para que no se violen los derechos fundamentales de los gobernados—, que

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la autoridad electoral administrativa, de acuerdo con la ley de la materia y para el conocimiento cierto de los hechos, realice una investigación cuyas características esenciales deben ser:

- Seria.
- Congruente.
- Idónea.
- Eficaz.
- Expedita.
- Completa.
- Exhaustiva.

En este contexto, se consideró que los requisitos que deben cumplir los requerimientos que se formulen tanto de información como de constancias, tienen que ajustarse a los parámetros siguientes:

1. Deben ser claros y precisos.
2. Los hechos investigados han de ser propios del que otorga la información.
3. Podrán solicitar que se acompañe copia de la documentación o las constancias que justifiquen dicha información.
4. En ningún caso podrán solicitar se proporcione algún dato que revele la fuente de información del requerido.

Estudio del caso particular

Una vez formuladas las consideraciones anteriores, la Sala Superior concluyó que resultaba *fundado* el agravio cuyo eje total estribó en que existe una indebida interferencia en el ejercicio de sus libertades de información, imprenta y expresión de las ideas, en perjuicio de la parte apelante, por la falta de claridad del acto recurrido.

1. En relación con el cuestionamiento identificado con el inciso **a del requerimiento**,[§] en donde se preguntaba a la apelante *Si ratifica la publicación por parte del diario que representa de la nota periodística titulada “Deslinda Fidel Herrera a Calderón y a Gómez Mont del espionaje en su contra”, publicada en el ejemplar del veinticuatro de junio de 2010*, en la sentencia se consideró que no cumple el criterio de **necesidad** o de intervención mínima, toda vez que para conocer si la presunta nota periodística fue publicada o no en el periódico **La Jornada** del 24 de junio de 2010, la autoridad responsable no sólo pudo acudir a la apelante, sino que pudo desplegar en ejercicio de sus facultades de investigación otro tipo de diligencias, como obtener un ejemplar de ese periódico o acudir a una hemeroteca y hacer directamente la consulta respectiva.

2. Respecto al segundo cuestionamiento contenido en el propio inciso **a**, **se consultó a** la recurrente *“Si ratifica el contenido por parte del diario que representa de la nota periodística titulada “Deslinda Fidel Herrera a Calderón y a Gómez Mont del espionaje en su contra”, publicada en el ejemplar del veinticuatro de junio de 2010”*, en la ejecutoria se consideró que no cumple el requisito de **congruencia**, toda vez que de la propia nota se desprendía que la autora era quien decía llamarse Claudia Herrera Beltrán, de suerte que no quedaba en evidencia la relación coherente, conveniente y lógica de esa pregunta con la investigación respectiva.

3. Por lo que toca a la pregunta identificada con la letra **b** que cuestionaba *“Diga si el contenido de la nota periodística mencionada, es una narración puntual de los hechos acontecidos”*, en la resolución en análisis se consideró que dicho cuestionamiento no cumplía la exigencia de congruencia, ya que no correspondía a hechos propios a quien se le formulaba ese planteamiento.

4. En lo que corresponde a la pregunta identificada con la letra **c** relativa a que *“Si se trata de una narración puntual de los he-*

§ Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

chos acontecidos, informe si las supuestas manifestaciones realizadas por el Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, el C. Fidel Herrera Beltrán, resultan ser una transcripción textual o, en su caso, una narración del redactor, efectuada en ejercicio de su labor periodística”, se concluyó que ese cuestionamiento no resultaba eficaz, ya que desde la propia nota publicada se desprendía que su autora era quien decía llamarse Claudia Herrera Beltrán, siendo dicha persona, a diferencia de la recurrente, quien en su caso, podría contestar de la manera más exacta a un cuestionamiento de esa naturaleza.

5. Respecto a la pregunta identificada con la letra **d**, que decía *“Ahora bien, de ser una publicidad pagada, informe el nombre de la persona física, o bien, la razón o denominación social de la persona moral que contrató su difusión; el contrato o acto jurídico celebrado para formalizar dicha solicitud y el monto de las contraprestaciones económicas recibidas como pago por la difusión”,* se advirtió que dicho cuestionamiento por sí solo, no obstante podía ser válido, también se apartaba de las exigencias arriba explicadas. Ello, porque esas preguntas del inciso d), se apuntó que se encontraban estrechamente relacionadas con las preguntas precedentes, por lo que formuladas en forma aislada, es decir, sin tener como respaldo las que le precedían, provocaba que las del inciso d) carecieran de sentido.

6. Para concluir, con relación a la pregunta señalada con la letra **e**) en la que se requería al actor que *“Proporcione copias de todas y cada una de las constancias con las cuales acredite la razón de su dicho, tales como fotografías, videos, grabaciones o algún otro elemento que pueda auxiliar al esclarecimiento de los hechos materia del presente expediente, respetando el derecho de guardar reserva de la fuente por la que se tuvo dicha información”,* se determinó que la misma devenía igualmente ilegal, toda vez que por tratarse de requerimientos formulados a los comunicadores, la Sala Superior consideró que la autoridad responsable estaba obligada a salvaguardar, al máximo, el derecho al secreto profesional de los comunicadores, que les permite abs-

tenerse de revelar sus fuentes o el producto de sus investigaciones que no han sido publicadas.

En consecuencia, se razonó que al resultar *fundado* el agravo citado, y ser éste *suficiente* para *revocar* el acto reclamado, ello hacía innecesario que se estudiaran los demás conceptos de inconformidad.

Efectos de la presente ejecutoria

Con base en lo anterior, se determinó *revocar* tanto el requerimiento formulado a Demos, por el secretario ejecutivo en su carácter de secretario del Consejo General del IFE, mediante oficio SCG/1750/2010, así como la parte conducente del acuerdo del 28 de junio de 2010 en el que se ordenó el libramiento del mencionado oficio de requerimiento, emitidos en el expediente número SCG/PE/PAN/CG/094/2010.

Finalmente, se explicitó que como la presente ejecutoria fue producto de un nuevo análisis del tema, entonces la autoridad responsable quedaba en plenitud de atribuciones para formularle a la empresa recurrente, si lo consideraba necesario, un nuevo requerimiento, siempre que se ajustara a los parámetros que quedaron definidos en la sentencia en comento, según las condiciones particulares del referido caso.