

IV. Debates

Durante el proceso electoral federal 2011-2012 el Sistema Electoral Mexicano experimentó, por primera vez, la aplicación de la reforma constitucional en materia electoral que entró en vigor en el mes de noviembre de 2007, a una elección de presidente de la República.

Recordemos que dicha reforma fue generada por la reacción de todos los partidos políticos y otras instituciones, a las vicisitudes y problemas concretos que fueron detectados en la elección presidencial celebrada en el año 2006.

La mencionada reforma constitucional introdujo toda una nueva regulación, desde el plano constitucional, del acceso a los medios de comunicación para fines electorales y de la administración del tiempo en radio y televisión, poniendo como sujeto único administrador al Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE). Generó también un nuevo conjunto de derechos, obligaciones y prohibiciones para una gama amplia de sujetos cuya conducta no había sido objeto de regulación hasta entonces en esos aspectos.

El surgimiento de un nuevo régimen de acceso a los medios de comunicación en materia electoral generó una serie de interrogantes entre los sujetos obligados y los propios operadores de la norma, quienes tuvieron que esperar a que los criterios relacionados con las nuevas reglas cristalizaran en el plano jurisdiccional.

En el renglón de acceso a los medios masivos de comunicación para fines electorales, tiene especial importancia el tema de la difusión de debates entre candidatos al cargo de presidente de la República.

El artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé:

Artículo 70

1. Con motivo de las campañas para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General.
2. Los debates serán realizados en el día y hora que determine el Consejo General, escuchando previamente la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate tendrá lugar en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el Consejo General.

3. Los debates serán transmitidos, en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y televisión. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.
4. Las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates a que se refiere el presente artículo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.
5. Las reglas para los debates serán determinados por el Consejo General, escuchando previamente las propuestas de los partidos políticos.
6. El Instituto informará, en el tiempo de radio y televisión que para sus fines tiene asignado, la realización de los debates a que se refiere el presente artículo.

La previsión legal de celebrar debates entre candidatos al cargo de presidente de la República ya existía cuando tuvo lugar la elección presidencial del año 2006; sin embargo, no existía el resto del nuevo entramado constitucional y legal en materia de acceso a los medios de comunicación social, vigente a partir de la reforma del año 2007.

Debatir en cualquier materia es, conforme con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “*altercar, contender, discutir, disputar sobre algo*”.

En materia política, puede haber debate a partir de las diversas posiciones ideológicas sostenidas por los partidos políticos que postulan a los candidatos, o de las distintas plataformas electorales que constituyen la oferta que presentan en cada elección.

Puede haber debate, incluso, en relación con tópicos que sin ser parte de la plataforma electoral de los partidos políticos y candidatos que postulen, formen parte de los temas que se encuentren en el centro de la discusión pública al momento de celebrarse el proceso electoral.

Un aspecto importante de los debates, y de su difusión, es el acceso de los electores al conocimiento de las propuestas de cada candidato, relacionadas con el cargo al que aspiran, así como de las divergencias entre uno y otro candidato respecto de temas relevantes para la población en general.

La importancia de los debates entre candidatos al cargo de presidente se ha hecho patente históricamente en otros países. Uno de los casos más recordados en el imaginario popular es el debate Kennedy vs. Nixon, en 1960, por ser el primer evento de esta naturaleza que fue televisado y visto por millones de personas.¹

Las difusión y transmisión de los debates entre candidatos a la Presidencia de la República adquirió relevancia en México en los más recientes procesos electorales, baste recordar los debates entre los aspirantes al cargo de presidente de la República en los procesos electorales 1999-2000, 2005-2006 y 2011-2012.²

La propia conducta de los candidatos ha despertado interés en el público respecto de cada uno de los debates mencionados, como sucedió con el candidato Andrés Manuel López Obrador, quien en el proceso electoral 2005-2006 decidió no acudir a uno de los dos debates entre candidatos al cargo de presidente de la República que fueron programados por el Instituto Federal Electoral (IFE), generando con ello el tópico de “La silla vacía”, para luego, durante el proceso electoral 2011-2012, exigir él mismo, que se celebraran doce debates entre los candidatos.³

En el nuevo universo de reglas para el acceso a los medios masivos de comunicación en materia electoral, creado con la reforma del año 2007, en las primeras etapas del proceso electoral federal 2011-2012 para elegir, entre otros cargos, presidente de la República, muchos de los nuevos sujetos obligados mostraron inquietud por conocer mejor las nuevas reglas y, sobre todo, la posición

¹ <http://www.abc.es/20121004/elecciones-estados-unidos/abci-kennedy-nixon-debate-201210041220.html>

<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/04/15/nixon-vs-kennedy-el-primer-debate-televisado-de-la-historia>

<http://www.luisarroyo.com/2010/09/26/el-gran-debate-kennedy-nixon-la-verdadera-historia-en-el-50-aniversario/>

² <http://www.eluniversal.com.mx/notas/845037.html>

<http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/debates-presidenciales-en-la-historia/20120504/nota/1683114.aspx>

³ <http://www.eluniversal.com.mx/primera/26684.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/343650.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/343717.html>

<http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/amlo-propone-12-debates-y-cancelar-spots>

<http://www.jornada.unam.mx/2012/01/19/politica/009n1pol>

<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9090809>

de los operadores de las normas, tanto la autoridad administrativa, como la autoridad jurisdiccional, respecto de su contenido, pues a partir de la interpretación que se diera a la ley, se podría concluir que algún sujeto (ciudadanos, partidos políticos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión) cumplió o incumplió obligaciones, respetó o violó prohibiciones.

Ello dio lugar a varias consultas dirigidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), órgano que dictó acuerdos motivados por las consultas, los que luego derivaron en impugnaciones, para que fuera la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la que interpretando la norma, dijera la última palabra en relación con el tema de los debates entre candidatos al cargo de presidente de la República, dentro del nuevo régimen constitucional de acceso a los medios de comunicación social en materia electoral.

Entre los precedentes, de los que surgirían criterios relevantes en relación con el tema de debates, se pueden mencionar algunos ejemplos importantes:

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-176/2012, resuelto por la Sala Superior el 16 de febrero de 2012, durante la etapa preparatoria del proceso electoral 2011-2012, el precandidato al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos por la denominada coalición Movimiento Progresista, reclamó al CGIFE la omisión de respuesta a su solicitud para que se celebraran doce debates entre los candidatos al cargo mencionado, así como la instrucción para que fuera el Secretario Ejecutivo de ese instituto, quien diera respuesta a la petición.

La solicitud estaba basada en el argumento de que, una interpretación amplia del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debía llevar a la conclusión de que era necesario celebrar 12 debates temáticos entre los candidatos al cargo de presidente de la República, para que los ciudadanos pudieran estar informados en relación con las posiciones divergentes de los candidatos.

La Sala Superior no analizó aspectos relacionados con el fondo de la solicitud, sino con las facultades del emisor de la respuesta, y concluyó que debía ser el CGIFE el órgano que atendiera la petición y contestara al peticionario.

En el recurso de apelación SUP-RAP-38/2012 y acumulados, resuelto por la Sala Superior el 29 de febrero de 2012, varios partidos políticos y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión impugnaron el acuerdo dictado por el CGIFE en respuesta a la consulta emitida por ese órgano privado, relacionada con las reglas para la difusión y transmisión de los debates entre

candidatos e, incluso, entre precandidatos en procesos electorales internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

La solicitud se basó en que era necesario, para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, tener certeza sobre aspectos como: La naturaleza jurídica de los debates; el uso de tiempos oficiales en relación con los debates; los casos de adquisición indebida de tiempo en radio y televisión en materia electoral; la autoridad facultada para organizar debates; la autorización para transmitir debates; el número de debates; los debates en procesos internos de selección de candidatos, y los periodos de transmisión de los debates, fundamentalmente.

La Sala Superior consideró que la respuesta formulada debía ser revocada, porque no fue emitida en forma de reglas generales para la celebración de debates; es decir, porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral debió ejercer su facultad reglamentaria prevista en el artículo 118, párrafo 1, inciso z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dictar normas generales, abstractas e impersonales que le permitieran cumplir con sus atribuciones en materia de debates. De otra manera, al responder a consultas y peticiones concretas, estaría obligando a sujetos que no acudieron a la consulta, sin cumplir con el procedimiento legal que implica el ejercicio de su facultad reglamentaria.

En el recurso de apelación SUP-RAP-94/2012 y acumulados, resuelto por la Sala Superior el 28 de marzo de 2012, varios partidos políticos y el precandidato al cargo de presidente de la República por la coalición Movimiento Progresista impugnaron los acuerdos dictados por el CGIFE en respuesta a la consulta emitida por el mencionado precandidato y en relación con los lineamientos para la celebración de debates entre candidatos, en el proceso electoral 2011-2012.

En las demandas se planteó la inconstitucionalidad del artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por prever la celebración de dos debates únicamente; la posibilidad jurídica de celebrar más de dos debates; la suspensión de promocionales en materia electoral durante la transmisión de debates entre candidatos, y la ilegalidad de la exigencia del acuerdo unánime de todos los candidatos, para la celebración de debates.

La Sala Superior desestimó los agravios y confirmó los acuerdos impugnados sobre la base de que:

- 1) Una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 6, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevaba a

concluir, que la celebración y difusión de debates entre candidatos estaba sujeta a un nuevo modelo de comunicación social en el que la libertad de expresión y de información están garantizadas, sin ser absolutas y en el que sólo los partidos políticos, por conducto del CGIFE deben tener acceso al tiempo del Estado para efectos electorales, con exclusión de las personas físicas y morales, quienes tienen prohibido contratar o adquirir tiempo en radio y televisión para esos fines.

- 2) La interpretación conforme del artículo 70 del Código electoral federal, relacionada con los artículos 1, 2, 13, 23, 29 y 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en lo atinente a los derechos de libertad de expresión, de información y los derechos políticos de los ciudadanos no lleva a concluir, que exista el deber jurídico del CGIFE, de celebrar y difundir en los medios de comunicación social, más de dos debates entre los candidatos al cargo de presidente de la República, pues ello equivaldría a imponer de manera arbitraria tanto a la autoridad electoral como a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, cargas no previstas en la ley.
- 3) En cuanto a la posibilidad (no obligación) de que el Consejo general interviniera en otros debates distintos a los regulados por el artículo 70, párrafo 1, del código comicial federal, su previsión fue conforme a derecho, porque tales actos se inscriben en la categoría legal genérica de actos de campaña regulados por el citado código en su artículo 228.
- 4) La exigencia del acuerdo unánime de todos los candidatos para la celebración de debates distintos a los regulados por el artículo 70, párrafo primero del código electoral federal está dentro de las facultades del Consejo General, el cual tiene entre otras funciones, la de velar porque los principios de certeza, legalidad y objetividad prevalezcan en los procesos electorales.

En el diverso recurso de apelación SUP-RAP-198/2012, resuelto por la Sala Superior el 4 de mayo de 2012, la coalición Movimiento Progresista impugnó la negativa del CGIFE, a aprobar la propuesta relativa a que el primer debate entre la candidata y los candidatos al cargo de presidente de la República fuera difundido “en el mayor número posible de estaciones de radio y canales de televisión”.

En la demanda se adujo, que el Consejo General no cumplió su obligación de realizar todas las gestiones necesarias para lograr la difusión del mencionado debate en el mayor número posible de estaciones de radio y canales de televisión.

La Sala Superior desestimó los agravios y confirmó los acuerdos impugnados sobre la base de que el Consejo General del Instituto sí llevó a cabo las acciones necesarias y dictó oportunamente los acuerdos pertinentes, para invitar a un gran número de concesionarios y permisionarios de radio y televisión a difundir la celebración del primer debate televisivo, con lo que quedaron salvaguardados los derechos tutelados por los artículos 1 y 6 de la Constitución.

Conclusiones

- 1) La reforma constitucional en materia electoral que entró en vigor en el año 2007 tuvo su mayor impacto en el tema de acceso a medios de comunicación social para fines de propaganda electoral y creó un nuevo régimen, integrado por un conjunto de derechos, prohibiciones y obligaciones, con su correlativo conjunto de sujetos titulares de derechos y obligados.
- 2) La primera elección presidencial que se vio impactada con esa reforma fue la correspondiente al proceso electoral federal 2011-2012.
- 3) Los debates presidenciales estaban regulados desde antes de la reforma de 2007, pero no existía el resto del entramado constitucional y legal.
- 4) Los sujetos obligados en ese nuevo régimen (partidos políticos, ciudadanos, concesionarios) tuvieron que aprender a usar el nuevo sistema y acudieron, en ese afán, a realizar diversas consultas ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- 5) La autoridad administrativa electoral dio respuesta a las consultas y dictó acuerdos dentro del nuevo marco constitucional y legal, los cuales fueron objeto de impugnación.
- 6) Ante las impugnaciones, la Sala Superior dictó la última palabra.
- 7) Con las resoluciones dictadas por la Sala Superior se completó el periplo iniciado con las reacciones a la elección presidencial del año 2006, seguido de la reforma constitucional de 2007, su implementación, las consultas a la autoridad electoral, los acuerdos dictados por ésta y los recursos y medios de impugnación interpuestos contra tales determinaciones.