

## LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS DEBATES ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La regulación jurídica de los debates en el derecho comparado.* III. *La regulación de los debates en México.* IV. *Algunos cuestionamientos jurídicos que presentan los debates en su preparación y desarrollo.* V. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

En 1994, México empezó a recorrer un camino inédito en su historia político-electoral. En efecto, los ciudadanos de este país observamos tres debates televisados: el del 11 de mayo entre los candidatos a la presidencia de los partidos PFCRN (Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), del PVEM (Partido Verde Ecologista de México), y del candidato de la UNO (Unión Nacional Opositora); el del 12 de mayo y con toda certeza el más importante de todos, por que en él participaron los candidatos a la Presidencia de la República de los partidos con mayor presencia nacional: PAN, PRI y PRD; y el debate del 30 de mayo sobre el padrón electoral entre Carlos Almada, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, y Samuel del Villar, representante del Partido de la Revolución Democrática.

Los debates, sobre todo el del día 12 de mayo de 1994, propiciaron fundamentales cambios, frente a décadas de predominio de un sólo partido, el PRI, en el sistema político nacional. Por primera vez, los asuntos públicos, los grandes temas nacionales, se discutieron en cadena nacional frente a la gran mayoría de los ciudadanos, no como era costumbre, mediante una y exclusiva versión oficial, sino que los puntos de vista se confrontaron y, por tanto, respondieron a una visión plural y diversificada de la realidad. El candidato presidencial del PRI aceptó colocarse por algunos minutos en un plano de igualdad con el resto de sus contrincantes, y no, como había sido hasta entonces, como virtual presidente de la República. Además de los programas de los partidos y de la propaganda usual en los medios, los ciudadanos tuvieron ocasión de juzgar y en consecuencia asumir decisiones de acuerdo con lo que vieron y oyeron de los candidatos. Se trató también de innovar mecanismos distintos de proselitismo político, más agresivos pero más ries-

gosos. Y, finalmente, los debates destacaron el papel que juegan los medios de comunicación en las campañas políticas.

Lo novedoso de los debates, la poca experiencia en elaborar y acordar un "formato", favorecieron la crítica de algunos sectores que consideraron demasiado rígido el debate porque los formatos no dieron lugar a interrupciones, ni los candidatos se sometieron a preguntas o temas inesperados, y en algunas ocasiones, sobre todo, después del primer debate, las exposiciones parecían demasiado frías y poco atractivas.<sup>1</sup> Se censuró también que en el debate importante, el del 12 de mayo de 1994, no participaran todos los candidatos presidenciales aduciendo que ello contradecía principios como los del pluralismo político. También se discutió sobre quién debía conducir y organizar los debates, si los medios de comunicación, la autoridad electoral o los propios partidos. Lo inédito de los mismos, hizo que algunos los calificaran como un hecho insólito que generaba incertidumbre entre los ciudadanos. Había antes de su celebración, una lista interminable de preguntas: ¿Cuál sería el impacto de los debates en la opinión pública y en la distribución de las preferencias del voto? ¿Por qué los debates en ese momento y no antes? ¿Si los debates en la televisión simplicarían los grandes temas nacionales? ¿Seguramente la influencia de los debates iba a ser nociva porque los ciudadanos valorarían aspectos banales y no la sustancia argumentativa de los contendientes? ¿Cuántos debates habría entre los principales candidatos? ¿Cuál sería la agenda de los debates? ¿Quién los conduciría? y un largo cuestionamiento que era producto de la inexperiencia, de la trascendencia que tendrían los mismos, y de su carácter fundacional entre nuestras instituciones.<sup>2</sup>

La realidad dio respuesta a éstas y otras preguntas. El formato del debate fue acordado entre los representantes de los candidatos, y en el caso del correspondiente al del 12 de mayo, uno de los candidatos, Diego Fernández negoció directamente los pormenores del procedimiento. Éste efectivamente fue un mecanismo rígido. Ese debate fue conducido por una moderadora representante de los medios de comunicación, y mediante un orden temático previamente convenido. Vimos las habilidades dialécticas de los contendientes. Algunos de los candidatos a la Presidencia no estuvieron a la altura del debate o no entendieron que la intención era precisamente la de debatir, si-

<sup>1</sup> Estas inconveniencias ya las había advertido Jacqueline Pesschard, en su ponencia "Los formatos de los debates y su posible reglamentación jurídica", en el Coloquio sobre los Debates entre Candidatos Presidenciales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, lunes 2 de mayo de 1994.

<sup>2</sup> Lujambio, Alonso, "El entusiasmo y la incertidumbre: hacia el primer debate entre candidatos a la Presidencia de la República en México", en Coloquio sobre los Debates entre Candidatos Presidenciales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, lunes 2 de mayo de 1994.

tuación natural, dentro de la cultura política nacional poco acostumbrada a la confrontación pública de las ideas. También el auditorio nacional pudo percibir la influencia del histrionismo o de los aspectos banales que se tenían con este tipo de actos. Sin embargo, esto no debe sorprendernos, pues en la política real esos elementos cuentan y orientan el voto. Como dijo Soledad Loaeza, la televisión es un medio que tiene ciertas exigencias muy precisas para quien aparece en ella, y la capacidad para transmitir un mensaje no es la misma, ni se requieren similares condiciones que las que demanda un contacto directo.<sup>3</sup> La televisión en México en materia de debates tuvo entre sus consecuencias una trascendental: hizo que la decisión para emitir el voto fuera más privada y más desarticulada de la idea del voto corporativo.

El triunfador del debate del 12 de mayo de 1994 evidentemente fue Diego Fernández de Cevallos del PAN. Y las elecciones del 21 de agosto de ese año demostrarían el impacto real del debate. El PAN rebasó con mucho su techo tradicional electoral menor al 20 por ciento de la preferencia del voto. En cerca de ocho puntos porcentuales se vio beneficiado el candidato presidencial del PAN y el partido mismo, eso a pesar de la inexplicable inactividad proselitista y post-debate del candidato del PAN. Otros analistas como Jorge Castañeda ofrecen varias reflexiones sobre el impacto del debate: Para él no benefició a ninguno de los contendientes pues ninguno estuvo a la altura esperada por el electorado; los participantes en el debate del 12 de mayo que se manejaron mal tuvieron una mala preparación; y mostró que se puede ganar un debate sin tener un proyecto coherente e identificado con una base social más o menos definida.<sup>4</sup>

## II. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS DEBATES EN EL DERECHO COMPARADO

La experiencia comparada nos muestra cómo sobre los debates televisados entre candidatos presidenciales, y más específicamente, por lo que toca a los formatos de los debates, suele no existir regulación jurídica o si ésta existe es mínima o tangencial. Veámos la experiencia norteamericana y la española.

En Estados Unidos no existe una regulación específica sobre los debates. Existen algunas normas aisladas en la legislación electoral que establecen

3 Loaeza, Soledad, "La importancia de la cultura de los debates", en Coloquio sobre los Debates entre Candidatos Presidenciales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, lunes 2 de mayo de 1994.

4 Castañeda, Jorge, *Sorpresas te da la vida. México 1994*, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1994, pp. 71-75.

cuándo es posible para las organizaciones no gubernamentales organizar debates. Ciertamente la celebración de éstos y los formatos de los debates deben respetar escrupulosamente las normas constitucionales y en general el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos.<sup>5</sup> Ante los tribunales norteamericanos, lo que sí se ha presentado es la cuestión de si las organizaciones que preparan la realización de los debates pueden excluir a partidos minoritarios, pues las organizaciones que han patrocinado debates televisivos, desde la Liga de Mujeres Votantes Fundación Educativa (League of Women Voters Education Fund) hasta la Comisión para Debates Presidenciales, sistemáticamente han excluido de los debates a los candidatos de los partidos minoritarios.<sup>6</sup> Estos candidatos ocasionalmente han intentado basar sus demandas sobre fundamentos constitucionales, pero sin éxito. Solamente un candidato, Lenora Fulani del Partido Nueva Alianza (New Alliance Party) ha logrado, en dos ocasiones en 1987 y 1992, llegar a segunda instancia en su demanda en contra de la exclusión de los partidos minoritarios en los debates presidenciales.

De acuerdo con las normas que regulan las elecciones —Federal Election Commission regulation 110.13 (a)— solamente las organizaciones no lucrativas que están exentas de impuestos de acuerdo con las leyes fiscales y que no apoyan, favorecen, mantienen o son oponentes de candidatos o partidos políticos, pueden llevar a cabo debates. Leonora Fulani<sup>7</sup> arguyó que el Departamento del Tesoro, al conceder el estatus de exención fiscal a la Liga de Mujeres Votantes y a la Comisión para Debates Presidenciales, violó la ley electoral, porque estas organizaciones al limitarse a invitar a los candidatos de los partidos mayoritarios los favorecieron, y se comprometieron o involucraron en una actividad política partidista no permitida por la norma. El Departamento del Tesoro y las organizaciones patrocinadoras contestaron la demanda argumentando que a la reclamación de Fulani le faltó atacar el estatus fiscal de las organizaciones. Un tribunal resolvió favorablemente para Fulani y el Tribunal de Circuito del Distrito de Columbia negativamente. En relación con la demanda formulada en 1992, ésta se encuentra todavía pendiente de resolución. Sin embargo, se ha criticado a Fulani porque se trata de un partido muy minoritario cuya estrategia fue que en lugar de gastar

5 Brown, Janet H., "Los debates presidenciales en los Estados Unidos", en Coloquio sobre los Debates entre Candidatos Presidenciales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, lunes 2 de mayo de 1994.

6 Sobre los debates presidenciales en Estados Unidos ver Jamieson Kathleen, y Birdsell David, *Presidential Debates*, Oxford, University Press, 1988.

7 Para mayor información sobre este caso ver Magarian, Gregory P., "Fighting Exclusion From Televised Presidential Debates: Minor-Party Candidate's Standing to Challenge Sponsoring Organizations's Tax Exempt Status", en *Michigan Law Review*, v. 90, núm. 4, february 1992.

dinero en publicidad lo utilizó en pagar casi medio millón de dólares en honorarios de abogados.

En España tampoco hay una regulación expresa sobre debates televisados. Al igual que en Estados Unidos, se ha presentado el problema de la exclusión de los partidos minoritarios.<sup>8</sup> La coalición Izquierda Unida, con motivo de la aprobación por la Junta Electoral Central de los debates televisados y presidenciales para las elecciones generales de 1993, entre Felipe González y José María Aznar, interpuso un recurso ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, argumentando la nulidad del acuerdo de 21 de mayo de 1993 de la Junta que autorizaba la celebración de los debates porque en dicho acuerdo se señalaba que no se contravenía la legislación electoral española. Izquierda Unida, por el contrario, consideró que se vulneraban los derechos constitucionales de expresión y de información, así como el de igualdad de oportunidades entre los partidos, a pesar de que la Junta Electoral había estimado que las cadenas privadas que transmitieran los debates, estaban obligadas a compensar a las candidaturas ausentes de los mismos con otras informaciones de contenido electoral.

### III. LA REGULACIÓN DE LOS DEBATES EN MÉXICO

#### 1. *Los métodos de heterointegración y de autointegración*

Las normas constitucionales que regulan las campañas electorales en nuestro país son las constitucionales que fundamentan las instituciones y los procesos electorales, así como las leyes electorales federales y locales. Si revisamos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no encontramos alusión alguna al tema de los debates, es decir, no hay norma expresa que los regule. ¿Significa esto que a falta de norma expresa es imposible todo encuadramiento de los debates televisados en el marco del derecho electoral de nuestro país? o, por el contrario, es posible establecer algunas pautas que nos indiquen cómo afrontar desde el punto de vista jurídico los debates.

Si actuamos como juristas empeñados en el dogma de la integridad, esto es, movidos por la idea de que el ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso, tendríamos que darnos por vencidos. En el derecho público y electoral mexicano no hay normas que fundamenten los debates. Sin embargo, una actitud de ese talante no es totalmente jurídica. El CO-

<sup>8</sup> Páramo, Pedro, "Los debates en España", en Coloquio sobre los Debates entre Candidatos Presidenciales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, lunes 2 de mayo de 1994.

FIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) da una solución de cómo interpretar las normas de su ordenamiento cuando señala en el artículo 32 que: “La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución”. El último párrafo del artículo catorce constitucional determina que “En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Es decir, el ordenamiento federal electoral reconoce que las materias no reguladas expresamente también lo están, vía la solución de sus posibles o aparentes lagunas, puer en el derecho mexicano “El silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia”, según lo contempla el artículo 18 del Código Civil para el Distrito Federal, norma que se repite invariablemente en los respectivos artículos de los códigos civiles de los estados.

Sentado que, en caso de un posible conflicto de derechos, la autoridad electoral, sea el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral o la Cámara de Diputados, ésta última, en el supuesto de la calificación de la elección presidencial, están obligadas a resolverlo. Es preciso indicar cómo se puede colmar la supuesta o supuestas lagunas. La teoría general del derecho<sup>9</sup> propone dos caminos para colmar las lagunas: La heterointegración y la autointegración. El método de la heterointegración consiste en la integración llevada a cabo por medio de dos vías, ya sea, recurriendo a ordenamientos diversos o a fuentes distintas de la dominante; el primer mecanismo, cuando recurre a otros ordenamientos, ha consistido —pues ya está en desuso en el caso del derecho natural— en el deber del juez de apoyarse cuando hay lagunas en el derecho natural, en el derecho romano, o en el reenvío a ordenamientos vigentes contemporáneos, casos que deben estar previstos en el derecho positivo; el segundo sistema, que implica recurrir a fuentes no dominantes, significa tomar en consideración la costumbre, el llamado derecho judicial o jurisprudencia en sentido estricto, y en ocasiones, al derecho científico o doctrina. El método de la autointegración consiste en la integración llevada a cabo por el mismo ordenamiento, en el ámbito de la fuente dominante, sin recurrir a otros ordenamientos o recurriendo mínimamente a fuentes distintas de la dominante; las vías de este sistema son la analogía y los principios generales del derecho. Por la redacción del artículo 3.2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales parece que el

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Madrid, Editorial Debate, 1992, pp. 221 y ss.

método de la heterointegración queda descartado, por el hecho de que este camino está perfectamente acotado en los supuestos que previenen los artículos 12 a 15 del Código Civil para el Distrito Federal, que precisan en qué casos y modalidades el derecho extranjero está permitido, y en el derecho electoral no lo está, al menos por el momento.

De esta manera nos quedaría como método para cualquier posible conflicto de derechos el de la autointegración. Éste se vale de la analogía y de los principios generales del derecho. La analogía implica el mismo tratamiento de un caso regulado que sea similar a otro que no está regulado, sin embargo, para que se dé esa relación, es preciso que exista una semejanza relevante entre los dos casos, y no una semejanza cualquiera, es decir, los dos casos, el regulado y el no regulado deben tener la misma *ratio legis* o razón suficiente. Dentro de la analogía, cabe distinguir entre la analogía *legis* y la interpretación extensiva. La analogía *legis* implica la creación de una nueva norma y exige una relación relevante entre la norma establecida y la norma creada. Por el contrario, la interpretación extensiva, significa aplicar “estendiendo” una norma a casos no previstos por ella, es decir, aquí no existe creación de una nueva norma jurídica.<sup>10</sup>

## 2. Los principios generales del derecho constitucional-electoral

Por lo que ve a los principios generales del derecho que son normas generalísimas del sistema jurídico de un país, se puede señalar que hay dos tipos de principios, los contemplados en la ley o expresos, y los no previstos en ella, también llamados, principios generales *stricto sensu*. Estos principios tienen antiguos antecedentes, aunque la fórmula técnica pertenezca a la codificación moderna, por más que ella fuera anticipada por dos filósofos del siglo XIII: Raimundo Lullio, cuando habla de “principios de derecho” en su *Introducción del arte magna y general para todas las ciencias*, y Tomas de Aquino cuando alude a los “principios universales del derecho” en su *Comentario a las sentencias*; sin embargo, antes que ellos, toda la tradición clásica, tanto romana como medieval acerca del derecho natural guarda estrecho nexo con los principios generales.<sup>11</sup>

De lo expuesto y dada la redacción del artículo 3.2 del COFIPE que remite a su vez al último párrafo del artículo 14 de la Constitución parece

<sup>10</sup> Ver Atienza Rodríguez, Manuel, *Sobre la analogía en el derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1986; y, Falcón y Tella, María José, *El argumento analógico en el derecho*, Madrid, Civitas, 1991.

<sup>11</sup> Ver voz “Principios generales del derecho”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XXIII, Buenos Aires, Driskill, 1980, pp. 128 y ss.

claro que la interpretación tiene que apoyarse en los principios generales del derecho y en la interpretación extensiva que como dice el propio COFIPE deberá ser sistemática y funcional a falta o en imposibilidad del criterio gramatical. ¿Qué significa aplicar los criterios de sistematicidad y funcionalidad? Tal como se entiende por la doctrina de la interpretación constitucional, por ejemplo según lo precisa Manuel Aragón,<sup>12</sup> interpretar el ordenamiento de acuerdo a la sistematicidad y funcionalidad, significa: ver al ordenamiento jurídico electoral como un todo; extraer de él y no de otra parte, los criterios para interpretarlo; no dejarnos llevar por la idea de la discrecionalidad del juez o de la autoridad decisoria, sino dando el triunfo al principio que tenga mayor fuerza de convicción, es decir, la solución no debe obtenerse por el respaldo social sino por el propio respaldo del derecho, lo que significa estrictamente que la función de la autoridad decisoria no es creadora o sustitutiva del legislador sino garantizadora, porque el caso difícil no se resuelve con base en principios jurídicos extraídos de las reglas sociales o políticas sino del derecho mismo; y, estos principios o pautas orientadoras o criterios deben derivarse de una teoría de la Constitución y de la constitucionalidad que no puede ser cualquiera, sino una constitucionalidad democrática o auténtica, que descansa en bases esencialmente democráticas.<sup>13</sup>

Los principios, pautas o criterios para realizar una interpretación sistemática y funcional del ordenamiento electoral, desde mi punto de vista, deben comprender a los siguientes:

A. Los previstos para la organización electoral como principios rectores en el artículo 41 constitucional, que se introdujeron en las reformas de 1989-1990, y 1994, y que son: 1) el de certeza que quiere decir que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables de tal modo que se ofrezca certidumbre, seguridad y garantías a los ciudadanos y partidos sobre la actuación honesta de la autoridad electoral y sus servidores; 2) el de legalidad que implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe ob-

<sup>12</sup> Aragón, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año VI, número 17, mayo-agosto de 1986, pp. 123 y ss.

<sup>13</sup> Mans Puigarnau, Jaime M., *Los principios generales del derecho*, Barcelona, Bosch, 1979, pp. XXII y ss., al respecto dice: "Así como es baldío buscar al lenguaje un fundamento metafísico, así tampoco el derecho debe ser referido a ideas abstractas, puesto que responde a necesidades concretas. A veces la justicia es meramente formal: el fondo le escapa frecuentemente bajo el imperio de conceptos categoriales no jurídicos; no sólo es el bien puro, sino la necesidad o la utilidad; no sólo la razón, sino la fuerza, los elementos que se integran en el complejo jurídico... su concepto no puede asentarse sobre ficciones, sino que ha de partir de realidades..."

servar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan; 3) el de imparcialidad que significa que en la realización de sus actividades, los miembros de los órganos electorales deben brindar un trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos, excluyendo privilegios; 4) el de objetividad que se debe traducir en un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que actúa y, consecuentemente, la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales; y 5) el de independencia, que entraña conducir todos los actos de la autoridad electoral atendiendo a la autonomía de las autoridades electorales. Para la probable reforma de 1995 se piensa incorporar a los anteriores principios, el de equidad.

B. Los principios emanados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969; y declaraciones y normas internacionales como la Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres e Imparciales de la Unión Interparlamentaria que fue adoptada por 129 países incluyendo a México, el Documento de la Asamblea de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de los CACE, y la Evaluación de las Elecciones: Principios y temas básicos, conocido como el informe IDN, compilado por el Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales.<sup>14</sup> De todos estos documentos se pueden extraer tres principios básicos: elecciones libres, elecciones limpias y elecciones honestas.

El principio de elecciones libres está contemplado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este principio incluye: la participación plena de los ciudadanos en las distintas fases electorales, el voto secreto, la libertad de expresión y opinión, la libertad de reunión y asociación, y la libertad de acceso a la información.

El principio de elección limpia entraña procedimientos y garantías para impedir las inequidades y sesgos partidarios o de otra índole que distorsionen el proceso electoral. Comprende la independencia de los funcionarios y organismos electorales; la imparcialidad en la composición y las decisiones

<sup>14</sup> Ver el artículo 21 de la Declaración Universal; el artículo 25 del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966; los artículos XX, XXXII, XXXIV, y XXXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; el artículo 23 del Convenio Americano de los Derechos Humanos de 1969; la Decisión sobre Criterios para Elecciones Imparciales y Libres, adoptados por unanimidad el 26 de marzo de 1994 en París; el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, 129 ILM 1305 de 1990; y, la Evaluating Elections: Basic Principles and Issues-National Democratic Institute for International Affairs de 8 de marzo de 1994.

de los organismos electorales; el debido proceso que se refiere a notificaciones sin demora, audiencias y oportunidades de impugnación; la no discriminación en el reconocimiento de los candidatos, la calificación de electores, el empadronamiento; un campo de juego parejo en la realización de la campaña para que todos los participantes tengan acceso equitativo a los recursos públicos disponibles; acceso justo a los medios de difusión; y, la educación de los electores.

El principio de elección honesta tiene que ver con las medidas encaminadas a evitar o minimizar el fraude electoral, e impedir la intimidación o violencia. El principio comprende: la transparencia en los actos y distintas fases del proceso electoral, la prevención de la intimidación, medidas de seguridad para impedir la violencia, y la buena fe de la administración electoral para responder de manera rápida y eficaz a las posibles fallas e inconvenientes del proceso electoral.

C. Principios no expresos pero propios de un Estado de derecho democrático. Estos podrían ser los siguientes: el del respeto al pluralismo político y social, el de la igualdad que para el derecho electoral y el sistema de partidos significa igualdad de oportunidades para la contienda electoral, el de la justicia, el de publicidad de las actuaciones de los sujetos del derecho electoral, el de control de la legalidad, el principio de legitimación política y social, y el principio de la neutralidad de los medios. Intentar dar contenidos a estos principios por no estar determinados precisamente en las normas escritas, en ocasiones es sumamente difícil, pero no imposible. Aquí muestro el esbozo de algunos de esos posibles contenidos:

Por pluralismo político y social debemos entender la obligación del Estado y de los particulares para permitir que las distintas manifestaciones políticas y sociales puedan expresarse, pues si se permitiera sólo una opción existiría una negación del pluralismo. El pluralismo consiste en proteger las distintas opciones que se vayan generando en una sociedad, los derechos de expresión de sus programas y contenidos ideológicos, así como la garantías para asociarse y expresarse en la arena político-social, también significa que alcanzados ciertos mínimos, como en el caso del registro de los partidos, éstos tienen o deben contar con las condiciones materiales necesarias para participar dignamente en la contienda y en los procesos electorales, y que no es viable la exclusión de fuerza política alguna en ellos.

La igualdad de oportunidades en materia electoral, se refiere principalmente a la igualdad que en el trato las autoridades electorales deben brindar a los distintos partidos, es decir, no permitir criterio de discriminación que no esté justificado, tanto por lo que ve al derecho a recibir el financiamiento público, como a evitar cualquier trato de favor sobre alguno de los partidos

que no tenga su correspondiente medida compensatoria sobre el resto de las fuerzas partidarias.

El de la imparcialidad de los órganos y tribunales electorales determina cómo las autoridades de la materia no pueden, por ejemplo, estar integradas por los partidos, pues serían jueces y partes de los procesos electorales, también alude el principio a las condiciones mínimas de objetividad que cualquier garante de la legalidad constitucional y secundaria debe guardar, incluyendo, claro está, al moderador de los debates.

El de la justicia es un principio complicado. Es el valor fundamental a lograr a través del derecho. La justicia, según apunta la teoría política y la doctrina de los derechos humanos más contemporánea, tiene un papel mediador entre libertad e igualdad, entre el Estado social de derecho y Estado democrático de derecho. Es, como alguien ha dicho, el trámite para lograr que “la libertad sea más igual para todos”. Según Bobbio la justicia entraña que las instituciones y las normas tengan como propósito defender la democracia liberal como sistema político encaminado a una profundización de la igualdad social. En el terreno del derecho electoral, la justicia se defiende o se sostiene, en el plano de la posible solución de controversias o en el plano de los principios inspiradores de las instituciones, permitiendo el libre despliegue de la diversidad de las fuerzas políticas, posibilitando toda exposición ideológica, por diversa que sea, pues se sabe que sólo a través del perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia liberal, que hacen viable la libertad, es factible transitar a la lucha por los contenidos o reivindicaciones socioeconómicas de carácter igualitario.

La certeza que el artículo 41 de la Constitución refiere principalmente a la definitividad de las distintas etapas electorales, tiene que ver con dos cuestiones fundamentales. La publicidad y la transparencia. Las fases electorales entendidas exclusivamente como definitividad, como cosa juzgada, no aclaran suficientemente que en materia electoral, por ser esta área una de las fundamentales de la democracia liberal, es preciso que sus actuaciones se realicen con la mayor publicidad, con “luz y taquígrafos”, y, por otra parte, es necesario que los ciudadanos y los partidos cuenten con medios de impugnación efectivos y de fácil acceso, así como que los órganos de resolución sean imparciales en el conocimiento de las impugnaciones o recursos y que los funcionarios tengan garantías de inamovilidad.

El de control de legalidad, no sólo obliga a los sujetos del derecho, en este caso electoral, a respetar la ley y conducir todas sus actuaciones mediante y con apoyo en ella, sino que va más allá, y exige que existan órganos y sistemas de impugnación para reclamar violaciones a la legalidad. De este derecho de impugnación no puede válidamente privarse sin razón a algunos de los sujetos del derecho electoral como en este momento sucede en la le-

gislación electoral nacional. Lo ideal debe ser que los ciudadanos, candidatos y partidos, tengan acceso en igualdad de oportunidades a la justicia electoral.<sup>15</sup>

El principio de legitimación política y social alude a los grados de consenso que se puedan derivar de las instituciones, procesos y actos derivados de lo electoral. El consenso a lograr debe ser de tal magnitud que asegure la obediencia al derecho electoral, a sus instituciones y a los actos que se desprendan o fundamenten en él. Si los ciudadanos o los actores políticos no perciben como justos, equitativos, favorecedores de la igualdad de oportunidades, etcétera, los distintos actos o instituciones electorales, el consenso suscitado por las normas será mínimo o nulo, y por consiguiente, sujeto a disputas, y lo que es peor, a la desobediencia jurídica, que sin estar justificada en el plano de la legalidad, lo está en el plano axiológico, en el plano de la moralidad democrática, es decir, en los fundamentos mismos del Estado y del derecho.

El principio de la neutralidad de los medios, que no es un principio estrictamente electoral, pero que tiene relación con la materia, pues parte de las prerrogativas de la lucha partidaria se relacionan con el derecho de acceso de los partidos a los medios de comunicación, con el derecho de los partidos a contar con espacios en los medios públicos y privados, a poder contratar espacios con tarifas iguales para la publicidad comercial, y a que los medios privados, como lo intenta disponer el artículo 48.10 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sigan determinados lineamientos de objetividad, calidad, manejo equitativo, responsabilidad, especificación de informaciones noticiosas pagadas, etcétera, en la difusión de la publicidad electoral y en su trato con los partidos. Estos lineamientos que la norma mexicana "solicita sigan los medios de comunicación privados forman parte de la llamada neutralidad informativa", e integrarían lo que los estudiosos en México como Raúl Trejo o Fátima Fernández llaman Código Ético para los medios de comunicación.<sup>16</sup>

Estos distintos principios referidos a algunos aspectos del formato de los debates presidenciales podrían servir para inspirar una futura reforma legislativa, pero también, y desde ahora, para intentar evitar cualquier posible colisión o conflicto de derechos. Lo que no puede olvidarse es que todos ellos, en las situaciones jurídicas concretas se encuentran conectados y entremezclados, por lo que la interpretación debe ser coherente, objetiva y omnicomprensiva de los principios para moderarlos sin afectar su núcleo esencial.

15 Moctezuma Barragán, Javier, "La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 14, 1994, pp. 53-72.

16 Ver al respecto, Trejo Delarbre, Raúl, *La sociedad ausente. Comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y Arena, 1992, pp. 209-214.

#### IV. ALGUNOS CUESTIONAMIENTOS JURÍDICOS QUE PRESENTAN LOS DEBATES EN SU PREPARACIÓN Y DESARROLLO

Uno de los problemas que presentaron los debates presidenciales en México tuvo que ver con la igualdad de oportunidades entre los partidos porque no todos ellos participaron conjuntamente en los debates anunciados. En el principal debate —el del 12 de mayo de 1994— sólo lo hicieron con la mayor audiencia las tres fuerzas políticas más importantes. Esta cuestión debió ser relacionada con el principio del pluralismo político y social y con el de imparcialidad reconocido en el artículo 41 de la Constitución. Los partidos minoritarios tenían el derecho de reclamar ante las instancias electorales, y éstas el deber de dar una respuesta en términos de legitimidad democrática. La ausencia de los partidos minoritarios además de justificarse por razones materiales y físicas, debió argumentarse en otros términos, dependiendo de los medios de comunicación utilizados. Si se utilizan, por ejemplo, en los debates medios públicos es preciso: a) saber si los partidos se exceden en los tiempos autorizados en la ley electoral, e, b) informar con claridad cuanto del tiempo correspondió a cada candidato. Si se utilizan los medios privados, las materias a vigilar tienen que ver con la normación de las donaciones, porque se podría argumentar que parte del tiempo ha sido donado, también debe estarse atento a los techos electorales. Si hubiese violaciones en esta materia, los partidos tienen expeditos sus derechos para exigir responsabilidades administrativas o penales. En todo caso, dada la trascendencia de estos actos, los partidos que no participen en él deben ser compensados en igual calidad y cantidad de lo que no han sido partícipes, tarea ciertamente no fácil y que corresponderá determinar al Consejo General del Instituto Federal Electoral y en su caso al Tribunal Federal Electoral.

La otra cuestión muy importante tiene que ver con el moderador. En él se personifica el principio de la neutralidad de los medios y de la imparcialidad electoral. Las reglas acordadas por los partidos deben ser escrupulosamente respetadas y hechas valer por el moderador. Tal como nos señaló Janet Brown,<sup>17</sup> el moderador tiene dos funciones: una, la de ser como un policía de tránsito, es decir, hacer que los candidatos cumplan con las reglas, y dos, lograr que el debate realmente lo sea, es decir, tener capacidad para interrumpir a cualesquiera de los candidatos e indicarles cuándo están rompiendo las reglas y, aunque de manera discreta, llamarlos al orden.

17 Ver la respuesta de Janet Brown a la pregunta 17 en el anexo de este artículo: "Transcripción y traducción de la conferencia sostenida entre la directora ejecutiva de la Comisión Presidencial sobre Debates en Estados Unidos y Jaime Cárdenas el día 21 de diciembre de 1993".

Si los medios privados son escogidos para transmitir el debate, asunto importante será el de si se interrumpirá la programación para hacer cortes publicitarios, pues en esta tesitura, con el fin de hacer valer la transparencia, será preciso conocer a cuánto ascenderán las ganancias en tales medios, y si no, cuánto fue lo que gastaron los partidos contendientes en el debate para posteriormente conocer si hubo violaciones a los techos electorales o cualesquier otra norma en materia de financiamiento.

El formato en su conjunto, al preveer cuestiones tales como el tiempo de las respuestas, el número de las intervenciones, el derecho de réplica, debe observar los principios de igualdad, imparcialidad, pluralismo político, etcétera, que aquí ya se han enumerado.

Los anteriores son sólo algunos de los problemas jurídicos que podrían presentarse en materia de debates. Los partidos y los ciudadanos debemos estar muy atentos a las reglas básicas de un sistema que aspira a ser democrático. Nuestra democracia se irá midiendo por el celo que pongamos en la defensa de estos principios.

#### V. CONCLUSIONES

El derecho no puede preveer expresamente todas las soluciones a los problemas y cuestiones que en la realidad pueden darse. Un jurista tiene que interpretar y argumentar con apoyo en todos los elementos y recursos que la teoría del derecho y el mismo derecho pueden brindar. En México, la materia de debates ante los medios entre candidatos, no está regulada, pero tanto el derecho constitucional, como el internacional y el electoral, pueden ofrecer soluciones. Aquí expusimos la importancia de los principios generales del derecho para resolver las lagunas electorales con referencia a los debates, pero igual se pudo haber hecho una exploración sobre la analogía y los mecanismos autointegradores que ella permite. Lo anterior, sin embargo, nunca impedirá al legislador regular las nuevas materias. De hecho, en nuestro país se destaca ya la importancia de los principios rectores de la actividad electoral, y a los que ahora expresamente se refiere el artículo 41 constitucional se piensa añadir otros, como el de la equidad.

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA