

**RECURSOS DE APELACIÓN Y  
JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTES: SUP-RAP-94/2012,  
SUP-RAP-93/2012 Y SUP-JDC-  
335/2012, ACUMULADOS**

**ACTORES: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
OTROS**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**TERCERO INTERESADO: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIOS: ISAÍAS TREJO  
SÁNCHEZ Y RODRIGO QUEZADA  
GONCEN**

México, Distrito Federal, veintiocho de marzo de dos mil doce.

**VISTOS**, para resolver, los autos de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-93/2012** y **SUP-RAP-94/2012**, así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave **SUP-JDC-335/2012**, promovidos, el primero, por el partido político Nueva Alianza; el segundo por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano y, el último, por Andrés Manuel López Obrador, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para controvertir, en el recurso de apelación **SUP-RAP-93/2012** el acuerdo **CG99/2012**, “Por el que se emiten las

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

bases y lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal 2011-2012”; en el juicio **SUP-JDC-335/2012** el acuerdo **CG118/2012**, “Por el que se da contestación a los cuestionamientos realizados por el C. Andrés Manuel López Obrador respecto de la posibilidad de realizar doce debates de carácter temático entre los candidatos presidenciales durante el periodo de campaña en el proceso electoral federal 2011-2012”, y en la apelación **SUP-RAP-94/2012**, ambos acuerdos, emitidos en sesión extraordinaria celebrada el veintinueve de febrero de dos mil doce.

### **R E S U L T A N D O :**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que los enjuiciantes hacen en su respectivo escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

**1. Inicio del procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce.** El siete de octubre de dos mil once inició el procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce (2011-2012), para la elección de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

**2. Creación de Comisión Temporal del Consejo General del Instituto Federal Electoral.** En sesión ordinaria de fecha veinticinco de enero de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo por el que se creó la “Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General los Lineamientos, Criterios o Bases para la

realización de los debates entre los candidatos de los partidos políticos y coaliciones durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012”.

**3. Solicitud para celebrar debates.** El dieciocho de enero de dos mil doce, Andrés Manuel López Obrador presentó escrito dirigido al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que solicitó la celebración de doce debates temáticos, entre los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos puntos petitorios son al tenor siguiente:

[...]

Por ello, atentamente pido al Consejo General lo siguiente:

**Primero.** Se realice una interpretación conforme, de carácter constitucional, convencional y legal, del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Segundo.** Se brinde respuesta a mi petición en breve tiempo para que el órgano electoral federal maximice los derechos fundamentales de los ciudadanos, los candidatos organicen adecuadamente sus agendas de campaña y, la autoridad comicial brinde condiciones de mayor equidad y certeza al proceso electoral.

**Tercero.** Se autorice la celebración de doce debates temáticos entre los candidatos presidenciales durante el período de campaña, uno por semana, sobre los asuntos que interesan a la ciudadanía. Nosotros proponemos que los primeros cuatro debates versen sobre los temas: 1) cuál es la propuesta de los candidatos presidenciales para enfrentar y resolver el problema del desempleo; 2) qué proponen los candidatos presidenciales para atender y resolver los problemas de inseguridad y violencia del país; 3) cómo proponen los candidatos presidenciales combatir la corrupción; y, 4) cuál es la propuesta de los candidatos presidenciales para abatir el rezago educativo de México. Asimismo los ocho temas restantes pueden surgir de las propuestas de los candidatos en materia de política económica, rescate al campo, petróleo y electricidad, ciencia y tecnología, infraestructura y comunicación, política fiscal, monopolios, democracia, legalidad, desarrollo urbano y vivienda, salud y seguridad social, indígenas, migrantes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, derechos humanos, medio ambiente, deporte, cultura, política exterior, entre otros.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

**Cuarto.** A fin de que exista tiempo del Estado para transmitir los debates entre los candidatos presidenciales, se suspendan para dichos candidatos, los spots de radio y televisión.

[...]

**4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El veintiocho de enero de dos mil doce, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador presentó, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el que expresó, en la parte que interesa, lo siguiente:

[...]

Que la demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano se interpone en contra de: 1) La omisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral para dar respuesta oportuna y puntual a mi petición de 18 de enero de 2012 en donde solicité la autorización y celebración de doce debates entre los candidato presidenciales durante el periodo de campañas de este proceso electoral federal; 2) La instrucción del Consejero Presidente al Secretario Ejecutivo del IFE para que se me contestará que mi petición en torno a los debates no será atendida de manera oportuna y puntual por el Consejo General del IFE, sino que en primera instancia será respondida por una Comisión del Consejo General creada el 25 de enero del presente año; y 3) El oficio número SE/127/2012, de fecha 23 de enero de 2012, notificada el 25 de enero de este mes, del Secretario Ejecutivo del IFE, que me comunica la anterior instrucción del Consejero Presidente del IFE en torno a los debates solicitados.

[...]

**5. Sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** En sesión pública celebrada el dieciséis de febrero de dos mil doce, esta Sala Superior dictó sentencia en el aludido juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave **SUP-JDC-176/2012**, con los puntos resolutive que a continuación se reproducen:

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

**PRIMERO.** Se **revoca** el oficio identificado con la clave SE/127/2012, de veintitrés de enero de dos mil doce, signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

**SEGUNDO.** El Consejo General del Instituto Federal Electoral, a la brevedad, debe dar respuesta debidamente fundada y motivada, a todos los planteamientos formulados por Andrés Manuel López Obrador, en su escrito de dieciocho de enero de dos mil doce, en el cual solicita la realización de doce debates entre los candidatos presidenciales.

**TERCERO.** Dentro de las veinticuatro horas siguientes a que dé cumplimiento a lo ordenado en el punto resolutivo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá informarlo a esta Sala Superior, anexando la documentación que así lo justifique.

**6. Acuerdos impugnados.** En sesión extraordinaria celebrada el veintinueve de febrero de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó los acuerdos ahora controvertidos, los cuales se precisan a continuación:

**6.1** El identificado con la clave **CG99/2012**, al tenor siguiente:

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LAS BASES Y LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.**

### **ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES**

1. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales constituye un elemento esencial de la democracia, que demanda garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información, reconocidos en los artículos 1° y 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en otros instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana.
2. Es obligación del Instituto Federal Electoral, en el ámbito de sus atribuciones, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, interpretando las normas relativas a tales derechos de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo la

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

protección más amplia a las personas, en los términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Entre los fines del Instituto Federal Electoral están contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y a la cultura democrática, de acuerdo con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de conformidad con el artículo 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 105, numeral 1, incisos a), b), d) y g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. Los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, tal como lo dispone el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución General de la República.

5. De acuerdo con el artículo 2º, numeral tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y a los candidatos, promover la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio.

6. La jurisprudencia 11/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoce que la libertad de expresión, si bien no es un derecho absoluto, debe maximizarse en el contexto del debate político en cualquiera de sus modalidades, atendiendo a lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes electorales.

7. Los debates son un elemento importante para la difusión y confrontación de las ideas y programas de las candidatas y los candidatos, las coaliciones y los partidos políticos, por lo que resultan relevantes y necesarios dentro del Proceso Electoral, como ejercicios de comunicación política en una sociedad democrática.

Por ello es preciso alentar y apoyar su celebración en el marco de la normativa aplicable, asegurando el más amplio ejercicio de la libertad de expresión, la equidad en la contienda electoral y el concurso de quienes participan en ésta o intervienen en tareas vinculadas al Proceso Electoral, con la finalidad de promover el ejercicio del voto libre, informado y razonado de los ciudadanos.

8. En anteriores procesos electorales federales las autoridades, con el acuerdo de los partidos políticos, han propiciado la realización y transmisión en radio y televisión de debates político-electorales, como lo ilustran los debates entre candidatos en las elecciones presidenciales de los años 1994, 2000 y 2006, y en las elecciones intermedias de 2009, a través de diversos Foros de análisis y discusión de las plataformas de los partidos políticos, que tuvieron verificativo en el Auditorio del

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Instituto Federal Electoral, contando, en estos últimos, con la participación de los representantes de los ocho partidos políticos entonces registrados ante el Instituto.

9. A raíz de la reforma electoral de 2008, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estatuye la obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de coordinar dos debates entre candidatos a la Presidencia de la República, pero no limita las facultades del propio Instituto para contribuir al desarrollo y promoción de la vida y la cultura democrática del país, apoyando, en la medida de sus posibilidades y en el marco de sus atribuciones, la realización de otros debates, siempre que medie solicitud y se garanticen los principios rectores del Proceso Electoral.

10. El Instituto Federal Electoral, conforme a sus facultades y a las disposiciones aplicables, reconoce la decisiva importancia que reviste, en materia de debates, la voluntad de los partidos y las candidatas y los candidatos, y por ello alienta la consulta con éstos y entre ellos, y atiende a las decisiones que adopten.

11. El Consejo General, con la finalidad de cumplir las obligaciones a su cargo, que derivan de la Constitución, los tratados internacionales y la legislación electoral, y con el propósito de contribuir al desarrollo de la vida democrática, emitió el Acuerdo del Consejo General CG14/2012 por el que se creó la “Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General los Lineamientos, criterios o bases para la realización de los debates entre los candidatos de los partidos políticos y coaliciones durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012” (en lo sucesivo, la Comisión Temporal). Con ello se buscó también atender diversas manifestaciones y pronunciamientos por parte de partidos políticos, ciudadanos, precandidatos y medios de comunicación, respecto a los alcances del artículo 70 del Código Electoral Federal, y a la posibilidad de realizar debates organizados por medios de comunicación o cualquier otra persona física o moral.

12. La Comisión Temporal, con el propósito de construir consensos en la más amplia medida posible, sometió a consulta y examen de sus integrantes – consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza– las sugerencias que consideró pertinentes a fin de abarcar los temas de su competencia, así como las que aquéllos estimaron conveniente presentar, en la sesión de instalación de la Comisión Temporal, en tres reuniones de Mesa de Trabajo y en una sesión extraordinaria, que se celebraron los días 3, 10, 17, 24 y 27 de febrero de 2012, respectivamente.

Además, se recibieron aportaciones de consejeros electorales que no forman parte de la Comisión Temporal y de partidos políticos, que formularon por escrito diversas observaciones y sugerencias.

Asimismo, la Comisión Temporal está al tanto de la presentación de otras propuestas por distintos conductos, que no se mencionan específicamente porque no fueron planteadas por sus autores en las sesiones de trabajo de la propia

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Comisión, pero cuyo contenido ha informado algunos de los argumentos de los integrantes de ésta.

13. Durante los trabajos de la Comisión Temporal se examinó un conjunto de antecedentes y consideraciones generales, así como dos documentos normativos que contienen hipótesis diferenciadas respecto a las Bases de organización de los debates a los que se refiere el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por una parte, y a los Lineamientos o Criterios Orientadores para la celebración y difusión de otros debates entre candidatas y candidatos, organizados por medios de comunicación o por cualquier otra persona física o moral, por otra parte.

14. En la sesión extraordinaria de la Comisión Temporal, celebrada el 27 de febrero de 2012, se APROBÓ el ANTEPROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LAS BASES Y LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, que contiene los siguientes documentos:

A) Bases para la celebración de los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

B) Lineamientos o Criterios Orientadores para la celebración de los debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

15. Las propuestas sobre las Bases y los Lineamientos o Criterios Orientadores de la Comisión Temporal reconocen las prohibiciones previstas en el artículo 41 constitucional respecto a la contratación y adquisición de tiempos de transmisión en cualquier modalidad de radio y televisión, así como las prevenciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no modifican las competencias y los Acuerdos adoptados por otros órganos o instancias del Instituto Federal Electoral.

16. Se entiende por debates, para efectos de este Acuerdo, los actos públicos en el período de campaña, en los que participan candidatas y candidatos a un mismo cargo de elección popular con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales, a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático, bajo un formato previamente establecido y con observancia de los principios de equidad y trato igual.

17. Con motivo de la recepción verbal y por escrito de algunas preguntas relacionadas con la administración de los tiempos de que dispone el Estado en los medios de comunicación, tanto de ciudadanos como de algunos representantes de partidos políticos y consejeros del Poder Legislativo, la Comisión Temporal sometió una consulta al Presidente del Comité de Radio y Televisión, el 17 de febrero del presente año, sobre diversos aspectos vinculados a las normas aplicables en la materia de su competencia, a lo que el Presidente del Comité

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

dio respuesta mediante comunicación fechada el 22 del mismo mes.

18. La propuesta de Bases y los Lineamientos o Criterios Orientadores se concreta al periodo de campaña, que corre entre el 30 de marzo y el 27 de junio de 2012, y atiende a las prohibiciones contenidas en el numeral 4 del artículo 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

19. La regulación contenida en las presentes Bases y Lineamientos o Criterios

Orientadores no excluye la posibilidad, que se estima deseable, de llevar adelante otro género de debates como serían los que se planteasen entre representantes de partidos políticos, a la manera de los Foros realizados en el marco de las elecciones de 2009 en las instalaciones del Instituto Federal Electoral.

Con base en los antecedentes y consideraciones precedentes y con fundamento en los artículos 1º, 6º y 41, Bases III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1º, 2º, 3º, 49.5, 55, 70, 73, 105.1, incisos a), d), g) y h), 109, 116.8, 117 y 118.1, incisos l) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se aprueban las Bases y los Lineamientos o Criterios Orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, cuyo texto es el siguiente:

#### **BASES PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS DEBATES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**PRIMERA.** Las presentes Bases tienen por objeto establecer las condiciones mínimas para el cumplimiento de la obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de coordinar los dos debates entre candidatas y candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SEGUNDA.** El Instituto Federal Electoral coordinará la realización de los dos debates entre las candidatas y los candidatos registrados a la Presidencia de la República, en los términos de la obligación que estatuye el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A través de sus representantes, las candidatas y los candidatos comunicarán a la Presidencia del Consejo del Instituto y a la Comisión Temporal su decisión de participar en los debates.

**TERCERA.** Para el estudio y la definición de los debates a los que se refieren estas Bases, se establecerán un Comité Técnico y una Mesa de Representantes, a cuyas sesiones asistirán los consejeros electorales que integran la Comisión Temporal y el Secretario Técnico de ésta. Las sesiones serán conducidas por uno de los consejeros electorales

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

asistentes. Los consejeros electorales podrán disponer que sus asesores asistan a las sesiones del Comité Técnico.

**CUARTA.** El Comité Técnico estará integrado por especialistas en materia electoral y comunicación política, designados por el Consejo General. La Comisión Temporal solicitará sugerencias a diversas organizaciones e instituciones, con respecto a los posibles integrantes del citado Comité, que no podrán ser militantes de partidos políticos, colaboradores del Instituto Federal Electoral o servidores públicos en general, exclusión que no regirá para quienes se desempeñen únicamente como miembros del personal académico en instituciones de educación superior o investigación científica.

Asimismo, para la elección de las instituciones deberá existir el más amplio consenso de los partidos políticos. La Comisión Temporal deberá proponer al Consejo General la integración del Comité Técnico, para su consideración y, en su caso, aprobación por parte del propio Consejo.

El Comité Técnico sugerirá formatos, no vinculantes, para la realización de los debates y se instalará a más tardar el 9 de marzo. El calendario de trabajos del Comité será definido por sus integrantes.

El Comité entregará a la Comisión Temporal un informe final a más tardar el 20 de marzo, que incluya los criterios que sustenten sus sugerencias. La Comisión hará llegar el informe a la Mesa de Representantes.

**QUINTA.** Los formatos que proponga el Comité Técnico comprenderán: duración del debate, temas, orden de participación, moderadores o moderadoras, así como los apoyos de los que podrán valerse las candidatas y los candidatos, sin perjuicio de otras sugerencias que pudieran resultar útiles para la realización de los debates. Los partidos y coaliciones podrán presentar propuestas para conocimiento y consideración del Comité Técnico.

**SEXTA.** La Mesa de Representantes estará integrada por los representantes de las candidatas y los candidatos. Habrá hasta tres representantes por cada candidata o candidato; sólo uno de aquéllos tendrá la facultad de participar en la adopción de Acuerdos. Durante la segunda semana de marzo, la Comisión Temporal solicitará a los partidos políticos o coaliciones que proporcionen los nombres de quienes representarán a sus candidatos en la Mesa de Representantes. Las candidatas y los candidatos podrán sustituir a sus representantes en cualquier momento.

La Mesa de Representantes acordará, con el más amplio consenso, el formato, las fechas y horas para la celebración de los debates, cuestiones de logística y aspectos materiales y técnicos de producción, y lo comunicará a la Comisión Temporal. Ésta, a su vez, informará al Consejo General, que resolverá en definitiva.

La Mesa de Representantes se instalará en la tercera semana de marzo. El calendario de trabajos de la Mesa será definido por sus integrantes. La Mesa de Representantes entregará a la Comisión Temporal sus conclusiones y acuerdos a más tardar el 16 de abril.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

**SÉPTIMA.** El Secretario Técnico de la Comisión Temporal convocará a las sesiones de instalación del Comité Técnico y de la Mesa de Representantes, dos días antes de la fecha prevista para ello.

**OCTAVA.** Con base en los compromisos adoptados en la Mesa de Representantes, la Comisión Temporal presentará al Consejo General el proyecto que establezca las fechas de celebración, el formato de los debates y los restantes aspectos que hubieran sido materia de acuerdo por parte de los representantes.

Conforme al párrafo 2 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, uno de los debates tendrá lugar en la primera semana de mayo, y otro, a más tardar en la segunda semana de junio.

**NOVENA.** La producción de los debates estará a cargo de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, de acuerdo con las instrucciones que reciba de la Comisión Temporal, a la que deberá informar sobre los trabajos realizados. La Coordinación Nacional de Comunicación Social podrá ser asistida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos o por otras áreas del Instituto Federal Electoral que, por sus atribuciones, pudiesen contribuir a la mejor producción de los debates.

Con el objeto de promover la mayor audiencia posible, el Instituto Federal Electoral difundirá promocionales de los debates a los que se refieren estas bases en el tiempo de radio y televisión que tiene asignado para sus fines.

**DÉCIMA.** Los debates mencionados en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales serán transmitidos en vivo, ininterrumpidamente, por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere podrán ser utilizadas, en vivo, de manera gratuita, por los demás permisionarios y concesionarios de radio y televisión que así lo resuelvan.

Los concesionarios y permisionarios que decidan transmitir gratuitamente y en vivo la señal que mande el Instituto Federal Electoral, deberán hacerlo sin interrupciones, en beneficio del trato equitativo a los participantes y sin perjuicio de la cobertura noticiosa que los medios hagan sobre los debates.

El propio Instituto hará las gestiones necesarias ante los representantes de los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión para propiciar la transmisión en vivo de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

Las estaciones y canales de concesionarios y permisionarios no públicos que decidan transmitir, en vivo, de forma gratuita y sin interrupciones, los debates a los que se refiere el presente artículo, quedan autorizados a suspender la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales durante el tiempo correspondiente,

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

es decir, 2 y 10 hasta 3 minutos de mensajes pautados por el Instituto por cada hora completa de transmisión.

**DÉCIMA PRIMERA.** La reproducción posterior o retransmisión íntegra del debate por los diversos medios de comunicación queda sujeta a los términos del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Las cuestiones no previstas en las presentes Bases serán resueltas por la Comisión Temporal o, en su caso, por el Consejo General. Éste podrá modificar las fechas previstas para la instalación del Comité Técnico y de la Mesa de Representantes. Por su parte, la Comisión Temporal podrá modificar los plazos para la entrega de sugerencias del Comité Técnico y de conclusiones y acuerdos de la Mesa de Representantes.

### **LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES CUESTIONES GENERALES**

1. Los presentes Lineamientos o Criterios Orientadores tienen por objeto establecer las condiciones mínimas para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. El Instituto Federal Electoral reitera la importancia que reviste la realización de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal –Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales– como manifestaciones de la libertad de expresión y el derecho a la información y como instrumento del ejercicio democrático. Asimismo, manifiesta su disposición de cumplir en esta materia, como en todas las que se hallan a su cargo, la función que le compete en el impulso a la vida democrática, el ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, la educación cívica y la cultura democrática. En tal virtud, reitera su disposición de apoyar, en los términos de la normativa aplicable y respetando la voluntad y las decisiones de los partidos y de las candidatas y candidatos, las iniciativas que éstos adopten libremente en materia de debates. Para ese fin promoverá la participación incluyente que favorezca la amplia expresión de las ideas y los proyectos.

3. El Instituto invita a los medios de comunicación, instituciones académicas y otras personas físicas o morales a promover libremente estos ejercicios de información, análisis y cotejo de ideas y propuestas. Para atender a los principios de equidad y de trato igual, es pertinente que los organizadores de los debates convoquen oportunamente y por escrito a todas las candidatas y candidatos registrados conforme a lo dispuesto en el artículo 223 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

elección de que se trate, dejando constancia de la convocatoria formulada.

4. Los debates a los que se refieren estos Lineamientos o Criterios Orientadores se podrán realizar en el periodo de campaña, según lo convengan las candidatas y los candidatos.

5. Las cuestiones no previstas en estos Lineamientos o Criterios Orientadores, así como las precisiones que se requieran a fin de garantizar los principios rectores del Proceso Electoral, serán planteadas ante la Comisión Temporal, que encauzará su atención y solución ante el Consejo General, la propia Comisión o la instancia del Instituto Federal Electoral competente, según la naturaleza y características de dichas cuestiones.

Cuando se trate de actividades desarrolladas en el ámbito de competencia de los Consejos Locales, conforme a los presentes Lineamientos o Criterios Orientadores, el planteamiento se hará ante estos órganos.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la libertad de las candidatas y los candidatos de participar en debates y de elegir, de común acuerdo entre los participantes, los formatos que consideren adecuados para ese fin.

### **A. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORGANIZADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

6. Cuando medie acuerdo unánime y escrito de las candidatas y los candidatos a la Presidencia de la República y éstos expresamente soliciten al Instituto Federal Electoral que intervenga en la coordinación de los debates que aquéllos convengan, el Instituto Federal Electoral actuará, en lo conducente, conforme a lo establecido en las Bases relativas a los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Acuerdo que contenga el formato de dichos debates. La solicitud deberá presentarse ante la Presidencia del Consejo General del Instituto hasta quince días antes de la fecha o de las fechas establecidas por las propias candidatas y candidatos para la celebración del debate o los debates.

7. En estos casos se observarán las normas aplicables a la difusión por radio y televisión, incluida la prevista en el artículo 55, numeral 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y hará gestiones para propiciar la difusión en vivo y de manera ininterrumpida en el mayor número de estaciones de radio y canales de televisión. Las señales que el Instituto genere podrán ser utilizadas en forma gratuita por los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

### **B. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES**

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

### **EN LOS QUE SE SOLICITE LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

8. El Instituto manifiesta su disposición de coadyuvar, a través de sus órganos desconcentrados, a la organización de los debates relativos a las contiendas para la elección de diputados y senadores, que acuerden las candidatas y los candidatos, partidos o coaliciones, directamente o por conducto de sus representantes.

9. El Instituto podrá coadyuvar a la realización de estos debates previa solicitud por escrito de todos los partidos políticos o coaliciones participantes, de sus candidatas o candidatos registrados a un mismo cargo de elección popular, o de sus representantes. La solicitud deberá presentarse por escrito ante el presidente del Consejo Local que corresponda hasta quince días antes de la fecha propuesta para la celebración del debate.

10. La solicitud deberá contener el nombre de las candidatas o candidatos de que se trate y sus representantes, y señalará claramente el formato y tiempos acordados, la fecha para la celebración del debate, el lugar, el nombre de la persona que actuará como moderadora y los temas a tratar.

El Consejo Local analizará la solicitud, confirmará la voluntad de las y los contendientes solicitantes por los medios que estime pertinentes, y propiciará que se respete el principio de equidad y de trato igual, tanto en los formatos como en el desarrollo del debate.

11. El presidente del Consejo Local respectivo notificará al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral las solicitudes que se reciban. Éste informará a la Comisión Temporal.

12. Los Consejos Locales realizarán las acciones necesarias para facilitar el adecuado desarrollo de los debates y solicitarán el apoyo de los Consejos Distritales, en la medida de los recursos disponibles, tratándose de debates entre candidatas y candidatos a diputados.

Asimismo, los Consejos Locales podrán brindar asesoría jurídica y técnica conforme a sus posibilidades e invitarán a las estaciones y canales en la entidad o distrito que corresponda a que transmitan los debates.

13. El Consejo Local podrá requerir cambios o ajustes a los formatos, fechas, lugares y cualquier otra característica del debate para garantizar los principios generales que rigen la materia electoral, así como la observancia de los Lineamientos aplicables. Si no se atienden las peticiones formuladas por el Consejo Local, éste se abstendrá de participar y notificará inmediatamente su decisión a los solicitantes.

14. El Instituto Federal Electoral no cubrirá los gastos que se originen con motivo de la promoción, producción y realización de los debates.

### **C. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS REALIZADOS POR PERSONAS FÍSICAS Y MORALES SIN LA INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

15. El Instituto Federal Electoral subraya que existe plena libertad para la organización de debates por parte de cualesquiera personas físicas o morales que deseen hacerlo, en relación con candidatas y candidatos a cargos de elección popular con motivo de las elecciones federales 2011-2012. Para ello, exhorta a los organizadores y comunicadores a observar las normas, principios y requerimientos del Proceso Electoral propios de una sociedad democrática, en el marco de la Constitución General de la República, los tratados internacionales y la legislación de la materia.

16. Estos debates –o programas que contengan debates como expresión de la libertad periodística– también podrán ser difundidos en la cobertura noticiosa de las campañas electorales, por cualquier medio de comunicación. Los que sean convocados o difundidos por estos medios, estarán sujetos a las disposiciones en materia de radio y televisión contenidas en el artículo 41 de la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 55 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

17. Las estaciones de radio y televisión que transmitan o difundan los debates podrán insertar en las intervenciones de las candidatas o candidatos los emblemas de los partidos políticos y coaliciones correspondientes, o mencionar el nombre de éstos en las intervenciones de aquéllos.

18. Para lograr la mayor audiencia posible, los medios de comunicación que organicen los debates podrán difundir los promocionales respectivos, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional y sin que la promoción del debate se convierta en propaganda política-electoral en favor de un partido o candidato en particular.

**SEGUNDO.** El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**TERCERO.** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral a efecto de que notifique el presente Acuerdo a los Consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

**CUARTO.** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

**6.2** El identificado con la clave **CG118/2012**, emitido en cumplimiento de lo ordenado en la ejecutoria citada en el punto cinco (5) que antecede, el cual es al tenor siguiente:

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS POR EL C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR RESPECTO DE LA POSIBILIDAD DE REALIZAR DOCE DEBATES DE CARÁCTER TEMÁTICO ENTRE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑA EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

### 2011-2012, EN ACATAMIENTO A LO DICTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-176/2012

#### ANTECEDENTES

- I. Mediante escrito de fecha dieciocho de enero de dos mil doce, recibido en este Consejo General el mismo día, el C. Andrés Manuel López Obrador presentó a consideración una propuesta para celebrar doce debates de carácter temático entre los candidatos presidenciales durante el período de campaña en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- II. Con fecha veintitrés de enero de dos mil doce, mediante oficio SE/127/2012, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, emitió respuesta a la solicitud referida en el antecedente previo.
- III. Con fecha veintiocho de enero de dos mil doce, el C. Andrés Manuel López Obrador presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales, respecto de la respuesta emitida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, misma que fue radicada bajo el expediente SUP-JDC-176/2012.
- IV. Con fecha dieciséis de febrero de dos mil doce, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-176/2012, determinando lo siguiente:
  - PRIMERO. Se revoca el oficio identificado con la clave SE/127/2012, de veintitrés de enero de dos mil doce, signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.*
  - SEGUNDO. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, a la brevedad, debe dar respuesta debidamente fundada y motivada, a todos los planteamientos formulados por Andrés Manuel López Obrador, en su escrito de dieciocho de enero de dos mil doce, en el cual solicita la realización de doce debates entre los candidatos presidenciales.*
- V. Con fecha veintinueve de febrero de dos mil doce se aprobó en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Acuerdo [...] por el que se emiten las bases y lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

#### CONSIDERANDO

1. Que con fecha trece de noviembre de dos mil siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que fueron modificados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encontraba el artículo 41, con la finalidad de crear un nuevo sistema de comunicación política que respondiera a las necesidades de nuestra democracia y posibilitara dotar a la

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

ciudadanía de la información necesaria para poder ejercer plenamente sus derechos políticos.

2. Que con fecha catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Que con ambas reformas se construyó el sistema de comunicación que en la actualidad rige el actuar de los distintos actores políticos, así como de ésta y otras autoridades electorales.
4. Que el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y a los de otras autoridades electorales, y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, y es independiente en sus decisiones y funcionamiento, de conformidad con los artículos 41, bases III, primer párrafo y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, numeral 5; 105, numeral 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, numeral 1; y 7, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
5. Que los artículos 51 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, numeral 2 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral disponen que el Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través del Consejo General; de la Junta General Ejecutiva; de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; del Comité de Radio y Televisión; de la Comisión de Quejas y Denuncias; y de los Vocales Ejecutivos y Juntas Ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales.
6. Que de conformidad con el artículo 118, numeral 1, incisos i) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el Consejo General del Instituto Federal Electoral se encuentra facultado para vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego al citado ordenamiento, así como a los reglamentos que al efecto expida; vigilar que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.
7. Que para dar correcta contestación al planteamiento, se deben tomar en consideración los objetivos que pretendieron ser alcanzados con las reformas referidas, así como las razones que influyeron en los legisladores a efecto de instrumentar el nuevo sistema de la forma en que fue diseñado.
8. Que previo a la reforma de dos mil ocho, la organización de los debates estaba a cargo del Instituto Federal Electoral y de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en un plano de coordinación, no existía un límite en cuanto al número de debates que podían realizarse y tampoco se desprendía una obligación para la realización de los mismos.
9. Que a partir de la reforma, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece de manera expresa que con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, sujetándose a diversos lineamientos que serán determinados por el Consejo General, es decir, su realización no es opcional para la autoridad electoral, sino que debe ser garantizada por la misma.

10. Que en los artículos 41, Base III, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se perfila la naturaleza del nuevo sistema de comunicación política, precisando que los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
11. Que tal prerrogativa es materializada mediante el uso del tiempo del Estado en radio y televisión, al cual tienen derecho los partidos políticos de conformidad con los citados ordenamientos dependiendo de la temporalidad en la que se ejerza, es decir, periodo ordinario o durante las etapas de precampaña y campaña del Proceso Electoral.
12. Que conforme a los artículos 41, Base III, Apartado A, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, numeral 4 del código electoral federal el tiempo en radio y televisión será distribuido para la difusión de promocionales, cuya duración puede ser de veinte y treinta segundos, uno o dos minutos; así como programas mensuales de 5 minutos (en periodo ordinario), conforme lo dispone el artículo 71, numeral 1, inciso a) del mismo ordenamiento.
13. Que de acuerdo a los artículos 41, Base III, Apartado A, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, numeral 1 del código electoral federal la asignación de los promocionales entre los partidos políticos, en periodo electoral, se debe realizar con base en la siguiente fórmula: 30% para distribución de forma igualitaria y 70% de forma proporcional, atendiendo al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales o locales (según corresponda) inmediata anterior.
14. Que el artículo 55, numerales 1 y 3 del código comicial federal, establece que dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radió y canal de televisión, que será distribuido será distribuido en 2 y minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
15. Que el artículo 74, numeral 1 de dicho ordenamiento, determina que el tiempo en radio y televisión no es acumulable ni transferible entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas.
16. Que correlativa a la prerrogativa de acceder al tiempo del Estado en radio y televisión para los partidos políticos y el correspondiente derecho de las autoridades electorales, existe la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de transmitir los mensajes conforme en las pautas que elabore el Instituto.
17. Que con base en lo señalado en los considerandos anteriores, el sistema de comunicación política electoral se basa, de forma general, en la distribución del tiempo para la transmisión de

mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales, con duración específica y reglas aplicables a las etapas que conforman el Proceso Electoral y el periodo ordinario.

18. Que con base en lo señalado en el considerando previo, la forma en que es distribuido el tiempo de radio y televisión no puede ser modificada salvo en los casos de excepción que establezca la propia normatividad, uno de los cuales se deriva de las disposiciones aplicables a la organización de dos debates con motivo de la campaña para Presidente de la República, de conformidad con el artículo 70 del código en la materia, debido a que, en dicho caso, los concesionarios y permisionarios que decidan transmitirlos en vivo quedan autorizadas a suspender la transmisión de los promocionales durante el tiempo que duren los debates en comento.
19. Que, de forma resumida, el planteamiento expuesto por el C. Andrés Manuel López Obrador, así como los razonamientos para sustentar su solicitud, son los siguientes:

### **PLANTEAMIENTO**

La petición que por este Acuerdo se contesta consiste en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determine la celebración de doce debates temáticos entre los candidatos presidenciales durante el periodo de campaña, uno por semana, sobre varios temas.

Asimismo, propone que se suspendan para los candidatos presidenciales los spots de radio y televisión para transmitir en su lugar debates.

Tal petición es sustentada en la facultad, constitucional y legal, con que cuenta el Instituto Federal Electoral para que, cuando a su juicio, el tiempo total en radio y televisión sea insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, pueda determinar lo conducente y cubrir el tiempo faltante.

Se señala que, dados los fines expresados en el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la facultad referida puede ejercerse para celebrar de los debates propuestos, toda vez que éstos son compatibles con la necesidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática y los demás objetivos a que hace alusión dicha disposición.

Por otro lado, el peticionario señala que el artículo 70 del código electoral federal no es limitativo, por lo que su alcance es que *“al menos deben ser dos los debates, pero que podrían realizarse más”*, ello lo sustenta en que gramaticalmente el artículo no es restrictivo pues *“nunca señala limitativamente que sólo serán dos debates”*, así como en el hecho de que los párrafos siguientes se refieren a *“debates”* sin señalar el número de los mismos.

Ahora bien, por lo que hace al párrafo cuarto del citado artículo 70, que autoriza a suspender durante el tiempo correspondiente la transmisión de mensajes que correspondan a los partidos y autoridades electorales, el promovente señala que es dable suspender jurídicamente los spots para transmitir los debates que propone.

Las afirmaciones interpretativas que realiza, son sustentadas en la exposición del alcance y aplicación de diversas normas constitucionales, como los artículos 1, 3, 6, 35, 39, 40 y 41,

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

entre otros, así como diversas disposiciones de carácter internacional correspondientes a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este sentido el solicitante afirma que esta autoridad debe hacer una aplicación "*pro homine*" con base en lo dispuesto por el artículo 1 constitucional, de las disposiciones aplicables en materia de libertad de expresión y libertad de información, debiendo dar curso a su solicitud de forma positiva.

20. Para dar contestación de forma clara y consistente a lo solicitado, se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones de fondo:

El artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que "los partidos políticos" tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

En dicho apartado constitucional, se refiere una y otra vez que es derecho de los partidos políticos el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión en la forma y términos que ahí se precisan. Asimismo, se contempla que es prerrogativa del IFE contar también con tiempos del Estado en radio y televisión.

La norma constitucional no prevé, de ninguna manera, que la prerrogativa mencionada pueda ser susceptible de transigirse entre los partidos políticos, sino que impone un deber de ineludible cumplimiento.

De esta forma el Instituto, conforme al principio de legalidad, no cuenta con atribuciones para dejar de aplicar las normas relacionadas con el acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, aun cuando haya acuerdo unánime entre los partidos políticos.

Dicho lo anterior, corresponde manifestarse respecto del alcance de lo dispuesto por el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicho dispositivo a la letra refiere:

*"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.*

*Creado con*

*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*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*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.”*

El artículo transcrito constituye una disposición de carácter impositivo que ordena al Instituto Federal Electoral llevar a cabo dos debates, los que deberán organizarse siguiendo los lineamientos establecidos en los numerales 2 al 6, así como aquellos criterios que apruebe el Consejo General para la realización de los debates con el concurso de los partidos políticos y los propios candidatos.

En dicho dispositivo se establece una obligación a cargo de la autoridad en ejercicio de sus funciones y, por tanto, debe interpretarse en sentido estricto a fin de no afectar derechos de terceros o incidir en el diseño del sistema electoral en su conjunto.

Asimismo, como se desprende de lo establecido en el numeral 3, la transmisión de los debates constituye una obligación a los permisionarios de carácter público que deben transmitirlos, así como el otorgamiento de un derecho a los concesionarios y permisionarios de carácter privado, pues éstos tienen la posibilidad de decidir transmitir o no los debates.

En cuanto al numeral 4, éste constituye una disposición de carácter excepcional cuya aplicación se sujeta a la condición de que los concesionarios y permisionarios transmitan los debates que, en cumplimiento a lo dispuesto por el numeral 1, sean organizados por el Instituto. Así, de cumplirse con la condición impuesta, el artículo autoriza a suspender la transmisión de los mensajes que corresponden a partidos políticos y autoridades electorales.

En este sentido se debe resaltar que es la propia disposición la que autoriza la suspensión de mensajes en tales casos, por lo que no debe entenderse como una atribución o facultad discrecional o potestativa de la autoridad para otorgar tal autorización.

Por ello, en opinión de este Instituto, no es posible interpretar el artículo 70, numeral 4, como una regla general, aplicable a cualquier tipo de debates, sino que constituye una norma de carácter excepcional, referida exclusivamente a los dos debates a que alude el numeral 1 del propio artículo 70, ya que

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

responde a la necesidad de promover la transmisión de los debates ordenados por el propio ordenamiento, en tanto que implica una afectación justificada a las prerrogativas de los partidos políticos, mismas que se encuentran garantizadas por lo dispuesto en el artículo 41 de nuestro máximo ordenamiento y que deben ser armonizadas con los demás derechos protegidos por éste.

Al respecto, es importante señalar que, en general, los derechos reconocidos por nuestra carta magna encuentran como una limitante precisamente la no afectación a derechos diversos, situación que se deriva de lo dispuesto tanto de los ordenamientos nacionales, como de las disposiciones internacionales, resultando aplicable lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 32.2, en el sentido de que *...los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común.*

Por lo anterior, todo ejercicio de aplicación debe considerar armonizar los diversos derechos que se encuentren en juego en los actos que la autoridad realice, siendo en el caso específico, que las libertades de expresión e información de los partidos políticos se encuentran directamente ligadas con el ejercicio de las prerrogativas de los mismos, por lo que limitar éstas implica en sí mismo limitar aquéllas.

Por lo expuesto, el artículo analizado constituye una obligación a cargo de esta autoridad cuya interpretación, en atención a los principios de legalidad y certeza jurídica, debe ser de carácter estricto, ya que tales principios garantizan que todo sujeto obligado tenga claridad respecto de los alcances de sus obligaciones y derechos.

En esta tesitura, la propuesta de ampliar el número de debates a realizar, en los términos del artículo 70 del código electoral federal, resultaría en una extralimitación de las facultades con que cuenta la autoridad electoral, arrogándose atribuciones que no le corresponden.

Las consideraciones mencionadas en los párrafos que anteceden son acordes con las libertades de información y expresión reconocidas por nuestra Constitución Política, pues no restringen los derechos de la ciudadanía, así como de los partidos políticos, o sus candidatos de realizar los debates que consideren necesarios para informarse o informar, respecto de las propuestas, posturas y plataformas de cada uno de ellos.

Al respecto, este Consejo General, en pleno respeto a lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la necesidad de maximizar los derechos y libertades de todo individuo, por lo que deja en salvaguarda la posibilidad de que, tanto los partidos políticos, como los medios de comunicación social y la ciudadanía en general, lleven a cabo, con el consentimiento de los candidatos participantes, los debates que consideren necesarios para ejercer sus derechos políticos de forma plena.

En este sentido, hay que precisar que la realización de otros debates a los dos a que está obligado a organizar el IFE, depende del interés y la voluntad de las y los candidatos

registrados a un mismo cargo de elección popular, que de manera unánime acuerden la realización de los mismos.

Con base en lo anterior, la petición del C. Andrés Manuel López Obrador, sustentada en la interpretación extensiva del artículo 70, es improcedente, toda vez que dicha disposición constituye un mandato a la autoridad cuyos alcances se limitan a los dos debates que realice el Instituto en cumplimiento, pues afirmar lo contrario sería imponer mayores obligaciones y limitantes a los permisionarios de carácter público y a los partidos políticos, respectivamente, que las ya existentes.

En este sentido al tratarse de una disposición que contiene en su numeral 4 una excepción a la transmisión de promocionales y mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, no puede ser aplicada de forma extensiva sin que con ello se violente el principio de legalidad, pues hacerlo traería como consecuencia ampliar las limitantes a las prerrogativas de los partidos políticos, así como las obligaciones impuestas a los permisionarios de carácter público.

Ahora bien, **los razonamientos señalados no implican que esta autoridad no cuente con facultades suficientes para poder participar en la organización de más debates que los establecidos en el artículo 70, sino que dichos debates no podrán organizarse al amparo de la citada disposición, ni aplicando las reglas en ella impuestas, específicamente en cuanto a las obligaciones y limitantes que impone, más aún cuando la suspensión de promocionales y la obligación de transmitir los debates son supuestos que se derivan directamente de lo dispuesto en la normativa y que no corresponden a facultades de la autoridad.**

En este tenor, tomando en cuenta la importancia de atender a un principio pro persona, se concluye que, con independencia de no poder realizar más de dos debates bajo el estricto amparo de lo señalado en el artículo 70 del Código Federal Electoral, no se excluye, en la medida en que los partidos y candidatos acuerden la realización de otros debates, que el Instituto Federal Electoral pueda apoyar en la organización de los mismos, en el entendido de que éstos no corresponden a aquéllos ordenados por el citado precepto legal.

Dicho lo anterior, corresponde analizar la propuesta del C. Andrés Manuel López Obrador respecto de hacer uso de la facultad con que cuenta el Instituto Federal Electoral para determinar lo conducente cuando, a su juicio, resulte insuficiente el tiempo total en radio y televisión para sus propios fines o los de otras autoridades, misma que se concretiza en los artículos 41, fracción III, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es importante considerar que el ejercicio de la señalada facultad, en los términos planteados por el requirente, contradice su propia interpretación del artículo 70, pues si ésta fuera correcta, no sería necesario para la autoridad aplicar lo dispuesto en el artículo 73, bastaría con que se autorizara la realización de más debates en los términos precisados en el primer numeral. Cuestión que, como se destacó, resulta improcedente.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Con independencia de lo anterior, este Instituto considera que lo dispuesto en los citados artículos nuevamente supone una regulación especial de ejercicio de los tiempos de radio y televisión, por lo que su aplicación debe sustentarse, ya sea en un mandato de ley (como es el caso del artículo 70), o en una situación de carácter extraordinario (artículo 73).

Es decir, el sistema de comunicación política se constituye bajo la premisa de que los partidos políticos y las autoridades electorales tendrán acceso a tiempos en radio y televisión en los términos establecidos en la normatividad, así, en periodo electoral el acceso se limita a 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral.

En este sentido, ya que la prerrogativa de los partidos políticos constituye a su vez una obligación de las concesiones y permisos en materia de radio y televisión, para ejercer la facultad referida en el artículo 73, debe existir una situación jurídica o fáctica de carácter extraordinario que lo motive.

En el caso que nos ocupa, este Instituto considera que la posible organización de más debates que los dos ordenados por el código electoral federal en su artículo 70, no actualiza una situación de carácter excepcional o extraordinaria, pues no se advierte una situación jurídica o material que impida al instituto el cumplimiento de sus fines, o que imponga condiciones de inequidad en la contienda que ameriten una acción extraordinaria por parte de la autoridad, a fin de disponer lo suficiente para garantizar sus propios fines o los de otras autoridades electorales, como lo exige el artículo 73, considerando además que existe la posibilidad jurídica y material para que los candidatos acuerden libremente la realización de otros debates, distintos a los previstos en el artículo 70.

Así, en opinión de esta autoridad, si el legislador hubiere querido que la realización de debates, mas allá de los dos ordenados por el propio código electoral federal, implicara una suspensión al sistema de comunicación política, en el sentido de suspender los mensajes y promocionales de partidos políticos y autoridades electorales, lo habría establecido como situación ordinaria.

Ahora bien, esta autoridad no es omisa a los razonamientos expuestos por el solicitante, en cuanto a la aplicación pro persona que debe realizarse al amparo de lo establecido por el artículo lo constitucional, así como en atención a lo ya señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto cabe señalar que atendiendo a la última reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero, las normas relativas a los derechos humanos serán interpretadas conforme a la Constitución y a los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo de la manera más amplia a las personas. Asimismo, dicho artículo determina que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos.

No obstante, el citado artículo 70 no establece propiamente derechos de los ciudadanos que requieran o impongan una interpretación amplia o pro persona, sino que impone una

obligación específica a cargo de la autoridad electoral para organizar dos debates entre candidatos al cargo de Presidente de la República, por tanto, al tratarse de una norma facultativa, su interpretación debe ser estricta, pues de lo contrario se afectarían los principios de legalidad y certeza jurídica, al ampliar indebidamente las atribuciones o poderes de la autoridad en perjuicio de derechos de terceros y del propio sistema de comunicación política establecido constitucional y legalmente.

Por otra parte, **esta autoridad** considera que las libertades de expresión e información deben maximizarse en el contexto del debate público en las campañas electorales por lo que **considera deseable y factible la realización de otros debates presidenciales distintos a los previstos en el artículo 70, cuando los candidatos así lo acuerden siguiendo para ello las normas legales y reglamentarias aplicables, en específico aquellas relacionadas con la administración de los tiempos en radio y televisión. Por lo que, en el caso de que se realicen otros debates al amparo de la libertad de expresión éstos deben respetar lo dispuesto por los artículos 41 de la Constitución y las demás disposiciones aplicables, entre ellas el artículo 55 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral.**

En este orden de ideas, y por lo que hace al caso que nos ocupa, esta autoridad no puede aplicar los artículos 70 y 73 del Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como lo solicita el C. Andrés Manuel López Obrador, pues hacer una interpretación extensiva sobre la realización de más debates que los establecidos en el primero de los artículos y que por ello los concesionarios y permisionarios estén autorizados a suspender la transmisión de mensajes y programas de partidos político y autoridades (artículo 70), o imponerles la obligación de destinar más tiempo que el establecido por la normatividad (artículo 73), implicaría la creación de más obligaciones y limitantes que las ya establecidos por la normativa electoral, violentando los principios de legalidad y certeza antes referidos.

Dicho lo anterior, y a manera de síntesis, se señala lo siguiente:

- a. Lo dispuesto por el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye un mandato a esta autoridad electoral y no una facultad, con una correlativa obligación de las permisionarias de carácter público y una limitante a las prerrogativas de los partidos políticos, derivada de la suspensión de las transmisiones de sus mensajes.
- b. La autorización de suspender mensajes de partidos políticos y autoridades, proviene de lo dispuesto por el artículo 70 y no constituye un ejercicio facultativo de este Instituto.
- c. El ejercicio de la facultad a que se refiere el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe obedecer a circunstancias extraordinarias que justifiquen su aplicación.
- d. **La organización de mas debates se deriva de las facultades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Procedimientos Electorales, sin que resulte aplicable lo dispuesto por el artículo 70 de este último ordenamiento, en cuanto a las reglas en él establecidas respecto de los tiempos en radio y televisión.

- e. Los partidos políticos y la ciudadanía en general tienen salvaguardado el derecho a organizar los debates que consideren necesarios para que los derechos políticos puedan ser ejercidos a plenitud.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, inciso a); 105, numeral 1, inciso h); y 118, numeral 1, incisos i) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General, aprueba el siguiente

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se da contestación a la solicitud presentada por el C. Andrés Manuel López Obrador, en el sentido de que es improcedente la acumulación de los tiempos en radio y televisión a que tienen derechos los partidos políticos y coaliciones para efecto de realizar 12 debates entre candidatos a la presidencia de la República, conforme a lo expuesto en el Considerando 20 y con fundamento en el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten las Bases y Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.*

**SEGUNDO.** La participación del IFE en la realización de más debates de los dos ordenados por el artículo 70 del Código Federal Electoral, dependerá de la voluntad de las y los candidatos a la Presidencia de la República que, de común acuerdo y por escrito, soliciten a este Instituto su intervención en la coordinación de los debates que los propios candidatos convengan.

**TERCERO.** En caso de que, en su oportunidad, este Instituto participe en la organización de más debates que los dos ordenados por el artículo 70 del Código Federal Electoral, derivado del acuerdo de los actores políticos, **se debe dejar en claro que tales debates no implicarán la suspensión de la obligación de transmitir los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales, ni tampoco la imposición de mayores obligaciones que las ya existentes para los concesionarios y permisionarios de conformidad con los ordenamientos electorales y se estará a lo dispuesto por la normativa constitucional, legal y reglamentaria.**

**CUARTO.** Notifíquese el presente Acuerdo al C. Andrés Manuel López Obrador.

**QUINTO.** Infórmese lo conducente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en términos de lo dispuesto en el Resolutivo TERCERO de la sentencia recaída al SUP-JDC-176/2012.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 29 de febrero de dos mil doce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

### **II. Medios de impugnación promovidos para controvertir los acuerdos CG99/2012 y CG118/2012.**

Disconformes con los acuerdos trasuntos, en su parte conducente, el cuatro de marzo de dos mil doce, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales, para controvertir el acuerdo CG118/2012. La demanda en cita quedó radicada, en esta Sala Superior, con la clave de expediente **SUP-JDC-335/2012**.

En la misma fecha, los partidos políticos Nueva Alianza, por un lado, y de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, por otro, incoaron, a través de sus correspondientes representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sendos recursos de apelación para controvertir, en el primero de ellos, el acuerdo identificado con la clave CG99/2012 y, en el segundo, tanto el precitado acuerdo CG118/2012, como el diverso identificado con la clave CG99/2012. Las demandas quedaron radicadas en esta Sala Superior, con las claves de expediente **SUP-RAP-93/2012** y **SUP-RAP-94/2012**, respectivamente.

### **III. Trámite, remisión y turno.**

1. Respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cabe precisar que el Instituto Federal Electoral integró el expediente JTG-024/2012, a efecto de cumplir el trámite previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, concluido el cual, en fecha ocho de marzo de dos mil doce, el Secretario del

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió a esta Sala Superior, por oficio SCG/1481/2012, el citado expediente administrativa, entre cuyos documentos obra el escrito original de demanda, el informe circunstanciado correspondiente y la demás documentación que la autoridad responsable consideró pertinente anexar.

En la misma fecha se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio precisado en el párrafo que antecede, motivo por el cual el Magistrado Presidente, por acuerdo de esa fecha, ordenó integrar el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave **SUP-JDC-335/2012**, ordenando su turno a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. En cuanto al recurso de apelación promovido por el partido Nueva Alianza, el nueve de marzo de dos mil doce, el Instituto Federal Electoral integró el expediente ATG-083/2012, para cumplir el trámite legalmente previsto y, una vez concluido, el Secretario Ejecutivo del citado Instituto, por oficio SCG/1512/2012, remitió a esta Sala Superior ese expediente administrativo, en el que obran, entre otras constancias, el escrito original de apelación, el respectivo informe circunstanciado y la demás documentación que la autoridad administrativa electoral federal señalada como responsable consideró pertinente anexar.

El citado día nueve de marzo de dos mil doce se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el aludido oficio con sus anexos, motivo por el cual el Magistrado Presidente

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

ordenó integrar el expediente del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-93/2012, a fin de turnarlo a su Ponencia, sin embargo, al considerar que se trataba de un asunto relacionado con el mencionado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-335/2012, por acuerdo de doce de marzo de dos mil doce, ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la legislación adjetiva electoral federal.

**3.** En cuanto al recurso de apelación promovido por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, el Instituto Federal Electoral integró el expediente administrativo ATG-024/2012, para cumplir el trámite previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que una vez cumplido, en fecha nueve de marzo de dos mil doce, por oficio SCG/1513/2012, el Secretario del aludido Instituto Electoral, remitió a este órgano jurisdiccional especializado el mencionado expediente, en el cual obran, entre otras constancias, el escrito original de apelación, el respectivo informe circunstanciado y la demás documentación que consideró necesario remitir.

En la misma fecha se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio precisado en el párrafo que antecede, por el que el Magistrado Presidente, por acuerdo de esta fecha, ordenó integrar el expediente del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-94/2012, a fin de turnarlo a la Ponencia a su cargo, sin embargo, al considerar que se trataba de un asunto relacionado con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-335/2012, por acuerdo de doce de marzo de dos mil doce, ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Flavio

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la legislación adjetiva electoral federal.

**IV. Radicación.** Mediante acuerdos de nueve y doce de marzo de dos mil doce, el Magistrado Instructor tuvo por radicados, en la Ponencia a su cargo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los recursos de apelación mencionados en el preámbulo de esta sentencia.

**V. Admisión y propuesta de acumulación.** Mediante acuerdos de catorce y dieciocho de marzo de dos mil doce, el Magistrado Instructor, al considerar, en cada medio de impugnación, satisfechos los requisitos de procedibilidad, admitió las demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de apelación, ya precisados, para su correspondiente sustanciación.

Cabe puntualizar que el Magistrado Instructor, en los acuerdos de admisión, correspondientes al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano radicado en el expediente SUP-JDC-335/2012 y al recurso de apelación radicado en el expediente SUP-RAP-93/2012, propuso, al Pleno de la Sala Superior, su acumulación al recurso de apelación SUP-RAP-94/2012, dada la conexidad de las causas, por la identidad de las resoluciones controvertidas y de la autoridad responsable.

**VI. Tercero interesado.** Durante la tramitación de los recursos de apelación identificados ahora con las claves SUP-RAP-93/2012 y SUP-RAP-94/2012 compareció, como tercero interesado, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**VII. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdos de veintisiete de marzo de dos mil doce, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en cada uno de los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta sentencia, con lo cual quedaron en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia.

### **C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro identificados, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, incisos a) y c), y 189, fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83, párrafo 1, inciso a), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y dos recursos de apelación, promovidos para impugnar dos acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veintinueve de febrero de dos mil doce, relativos a la campaña electoral del procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce, que se lleva a cabo.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

**SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda presentados por los partidos políticos y ciudadano mencionados, cabe hacer las siguientes precisiones:

1. Del análisis de los escritos de demanda presentados por los partidos políticos Nueva Alianza, en forma individual, y de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en forma común, con los cuales se integraron los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-93/2012 y SUP-RAP-94/2012, respectivamente, se advierte lo siguiente:

**1.1 Actos impugnados.** En el escrito de demanda del partido Nueva Alianza se controvierte el acuerdo identificado con la clave **CG99/2012**, de veintinueve de febrero de dos mil doce, en tanto que en el recurso de apelación SUP-RAP-94/2012 se controvierten dos acuerdos, identificados con las claves **CG99/2012** y **CG118/2012**.

**1.2 Autoridad responsable.** En ambos recursos de apelación, los recurrentes señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En ese contexto es evidente que existe conexidad en la causa, porque en ambos medios de impugnación se controvierte el aludido acuerdo **CG99/2012**; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente y de manera expedita y completa, ambos recursos de apelación, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado, se considera conforme a Derecho acumular el recurso de apelación radicado en el expediente **SUP-RAP-93/2012**, al

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

similar recurso radicado en el expediente **SUP-RAP-94/2012**, por ser este último el más complejo y completo, dado que el apelante controvierte además el diverso acuerdo **CG118/2012**, que también es materia de controversia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave **SUP-JDC-335/2012**.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al recurso de apelación acumulado.

**2.** De los escritos de demanda presentados por Andrés Manuel López Obrador y los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, los cuales dieron motivo a la integración de los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-335/2012 y SUP-RAP-94/2012, respectivamente, se advierte lo siguiente:

**2.1 Acto impugnado.** En ambos escritos de demanda el ciudadano enjuiciante y los partidos políticos apelantes controvierten el acuerdo de veintinueve de febrero de dos mil doce, identificado con la clave **CG118/2012**, con la precisión ya señalada de que en el recurso de apelación SUP-RAP-94/2012, también se impugna el diverso acuerdo **CG99/2012**.

**2.2 Autoridad responsable.** En los dos medios de impugnación los actores señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En ese contexto, resulta evidente que también existe conexidad en la causa, en ambos medios de impugnación electoral; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente y de manera expedita y completa el juicio y el recurso mencionados, por las razones y con el fundamento

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

precisados en el punto 1 (uno) que antecede, se considera conforme a Derecho acumular el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano radicado en el expediente **SUP-JDC-335/2012**, al recurso de apelación radicado en el expediente **SUP-RAP-94/2012**.

Por lo anterior, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al juicio acumulado.

**TERCERO. Conceptos de agravio en el juicio SUP-JDC-335/2012.** En su escrito de demanda, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador expresa, como conceptos de agravio, lo siguiente:

### **AGRAVIOS**

**PRIMERO. Se viola mi derecho a ser votado previsto en el artículo 35 fracción II de la Constitución en relación con el artículo 23.1. b) y c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

El acuerdo del Consejo General del IFE de fecha 29 de enero de 2012 infringe el artículo 35 fracción II de la Constitución y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque no realiza la interpretación conforme al artículo 70 del COFIPE, que solicité en mi escrito de 18 de enero de 2012, tanto de carácter constitucional como convencional y legal. El citado acuerdo sostiene indebidamente que solicité una interpretación extensiva de la ley cuando lo que estoy reclamando es otra cosa: una interpretación conforme - constitucional y convencional- que la autoridad responsable no efectúa. Al no realizar la interpretación conforme exigida, el acuerdo impugnado limita la posibilidad de que los ciudadanos se expresen libremente durante el proceso electoral, principalmente en el período de campañas y, restringe la posibilidad de los ciudadanos para votar de manera libre y responsablemente bajo condiciones democráticas y deliberativas. Igualmente, si no se autoriza el mayor número de debates entre los candidatos presidenciales se afecta la igualdad y la equidad en el acceso al cargo, pues si queremos elecciones más equitativas estamos obligados a promover interpretaciones jurídicas que promuevan la realización del mayor número de debates entre candidatos presidenciales.

Cabe destacar, que a partir de lo regulado en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los debates entre candidatos presidenciales deben derivar y fundamentarse en esa norma. Indebidamente la autoridad electoral establece que podría haber otros debates entre candidatos presidenciales diferentes a los del artículo 70

del COFIPE. Si fuese así, los otros debates no tendrían fundamento en la ley y, la autoridad electoral estaría imposibilitada para participar en ellos, aunque hubiese acuerdo de todos los partidos y los candidatos presidenciales.

Igualmente, se señala en el acuerdo impugnado, que puede haber debates entre candidatos presidenciales al margen de la autoridad electoral. Desde nuestro punto de vista ello sería violatorio de los principios que consagran las elecciones libres y auténticas y que se encuentran previstos en el artículo 41 de la Constitución, pues la autoridad electoral no tendría suficientes elementos para supervisar ni garantizar la equidad debida jurídicamente en la realización de los citados debates.

En mi escrito de 18 de enero de 2012, dirigido a la autoridad electoral federal manifesté en torno a la interpretación conforme del artículo 70 del COFIPE, misma que la autoridad electoral no realiza en el acuerdo impugnado, lo siguiente:

“La base III del artículo 41 de la Constitución en sus apartados A y B nos proporciona principios constitucionales que debemos atender en materia de radio y televisión. Entre ellos destaco el previsto en el último párrafo del apartado B de la citada base III del artículo 41 de la Constitución que dispone: **“Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera”**.

La norma constitucional que obligó a legislador a desarrollar el anterior principio se repite pero no se precisa ni regula en la legislación secundaria. A este respecto, el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente y tal como lo establece la norma constitucional, **faculta al IFE para que determine lo conducente para cubrir el tiempo faltante en radio y televisión a fin de satisfacer los fines del Instituto y**, los de otras autoridades electorales.

Entre los fines del Instituto Federal Electoral, según el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, están: contribuir al desarrollo de la vida democrática (de hecho es el primer fin del Instituto); preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; velar por la autenticidad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; y, fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos del Instituto, de otras autoridades electorales y, de los partidos.

Los anteriores fines son compatibles jurídicamente con la competencia o facultad a cargo de la autoridad electoral para ampliar el número de debates entre candidatos presidenciales y, con la realización de los mismos, bajo criterios de calidad, respeto y garantía de los derechos fundamentales de expresión

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

e información a favor de los ciudadanos. Los fines del IFE, obligan a la autoridad electoral a promover la democracia mediante la discusión pública, política y electoral, entre partidos y candidatos, de los grandes problemas nacionales de cara y frente a la sociedad.

En materia de debates entre candidatos presidenciales, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece importantísimas reglas que estimo son acordes y atinentes con mi petición. Resaltó las siguientes:

El párrafo cuarto de ese artículo nos indica que las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates presidenciales, quedan autorizados **a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de mensajes que correspondan a los partidos y a las autoridades electorales.** Es decir, es dable jurídicamente suspender spots de partidos, del IFE y, otras autoridades electorales, para transmitir debates entre candidatos.

El párrafo tercero de la norma en cuestión, además de establecer que los debates se transmitirán en vivo y, que el Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates, nos señala que el Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de debates en el mayor número de estaciones y canales. La finalidad de la norma es obvia, y consiste, en que el mayor número de ciudadanos tenga acceso en vivo a los debates entre candidatos presidenciales.

El párrafo segundo del artículo 70 del Código, faculta al Consejo General del IFE a determinar lo necesario -previa opinión de los partidos respecto al día y la hora- para realizar los debates entre los candidatos presidenciales. La regla pone en evidencia las amplias competencias del Consejo General del IFE en la materia.

Finalmente, respecto al artículo 70 del COFIPE que nos indica que con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates, conforme a lo que determine el Consejo General, expreso que la norma puede ser interpretada, en cuanto a sus alcances jurídicos, al menos de dos maneras. En un sentido restrictivo y limitativo que presuma que sólo pueden existir dos debates entre candidatos presidenciales y, en un sentido amplio, en el que el significado de la norma sea, el que al menos deben ser dos los debates, pero que podrían realizarse más.

Estimo que la interpretación correcta, tanto gramatical y sistemática como funcionalmente, es la amplia y garantista con los derechos fundamentales, por las siguientes razones:

Gramaticalmente, el párrafo 1 del artículo 70 del COFIPE, nunca señala limitativamente que sólo serán dos debates. La norma dice que el Instituto coordinará la realización de dos debates, pero no estatuye que sólo sean dos. Es más, la parte final del párrafo alude a que la realización de los debates será conforme a lo que determine el Consejo General. El párrafo segundo del artículo comienza estableciendo que los debates serán realizados el día y hora que determine el

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Consejo General, escuchando previamente la opinión de los partidos y, en la segunda parte de ese párrafo, se indica para el supuesto de falta de acuerdo entre los partidos y la autoridad electoral, una temporalidad expresa. Sin embargo, jamás dichos párrafos incorporan expresiones limitativas como: “sólo dos debates”, “exclusivamente dos debates”, “no podrá haber más de dos debates”, etcétera. Gramaticalmente, lo que la norma da a entender es que al menos habrá dos debates.

Sistemáticamente, nuestra interpretación también está respaldada por múltiples disposiciones constitucionales, convencionales y legales.

Constitucionalmente mencionamos algunas normas. El artículo 3 de la Carta Magna define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El artículo 6 de la Constitución establece, entre otros, los principios y derechos fundamentales de: libertad de expresión, máxima publicidad y, la garantía estatal del derecho a la información de los ciudadanos.

El artículo 39 de la Constitución indica que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y que los poderes públicos dimanen del pueblo y se instituyen para beneficio de éste. El artículo 40 de la Constitución recoge el principio democrático como uno de los que constituye a la República. El artículo 41 de la Carta Magna dice que los partidos políticos tienen como fin básico promover la participación del pueblo en la vida democrática. El mismo artículo 41 constitucional confiere al IFE la facultad de determinar lo conducente para cubrir el tiempo faltante de radio y televisión para cumplir sus fines.

Convencionalmente, los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizan y promueven la libertad de expresión, información y derechos políticos de los ciudadanos. Así, el primer párrafo del artículo 13 del citado instrumento internacional, indica que las libertades de expresión y pensamiento comprenden la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. El artículo 23 de la citada Convención garantiza el derecho para que todos los ciudadanos participen en la dirección de los asuntos públicos y de votar en elecciones en donde se garantice la libertad de expresión. Los artículos 1, 2, 29 y 30 de la misma Convención establecen la obligación de los Estados parte de cumplir con los derechos fundamentales y de maximizarlos a favor siempre de las personas y de la libertad.

Legalmente, los fines previstos por el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales obligan al IFE a realizarlos en la mayor medida posible para garantizar los derechos fundamentales de carácter político de los ciudadanos. Y como se señaló, los párrafos cuarto y tercero del artículo 70 del COFIPE, permiten la suspensión de spots para transmitir debates, y orientan a las autoridades electorales para que en los debates entre candidatos presidenciales el mayor número de ciudadanos tenga acceso a ellos.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Sistemáticamente, el ordenamiento jurídico está construido para promover y ampliar los derechos fundamentales de las personas y de los ciudadanos y, para maximizar los principios y procedimientos democráticos, en primer lugar, como una forma de vida y fundamento de las instituciones del Estado y, posteriormente, como una forma de gobierno. De esta suerte la interpretación correcta al primer párrafo del artículo 70 del COFIPE, debe ser, la que amplíe los debates y la participación de los ciudadanos y no, la interpretación restrictiva que limita y empobrece los derechos fundamentales y los principios democráticos que sustentan nuestro orden jurídico.

Funcional y teleológicamente, la finalidad de la norma legal que reglamenta los debates -el artículo 70 del COFIPE, está orientada por los valores jurídicos de la Constitución y los tratados que ha ratificado el Estado Mexicano. Ello implica necesariamente promover los derechos fundamentales de las personas y la democracia a través de la garantía necesaria de las libertades de expresión, información y discusión de los asuntos públicos. Como bien lo establece el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no puede haber elecciones democráticas sin libertad de expresión. En ese sentido, los debates entre candidatos presidenciales deben ser promovidos en cantidad y calidad, pues es más constitucional y convencional, escoger la interpretación amplia y maximizadora del primer párrafo del artículo 70 del COFIPE que la restrictiva.

Agrego para fundamentar mi petición adicionalmente a lo expuesto, que a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación -principalmente el párrafo segundo del artículo 1 de la Carta Magna- y, con apoyo también, en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente Varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla Pacheco, su engrose fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 2011) que delimitó el contenido del control de convencionalidad en nuestro país, admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad y, reconoció que éste debía ejercerse de oficio; que es obligatorio y no potestativo para ese Consejo General, interpretar el primer párrafo del artículo 70 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la luz de los principios *pro homine* y *favor libertatis*. Lo señalado entraña para el Instituto Federal Electoral, maximizar para los ciudadanos el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y, sus derechos políticos previstos en diversas disposiciones de la Constitución (artículos 1, 13, 6, 35, 39, 40 y 41, entre otros) y en los artículos 1, 2, 13, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que es parte de nuestro ordenamiento jurídico, según lo dispone el artículo 133 de la Carta Magna.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso Rosendo Radilla, indicó tres niveles para el control de convencionalidad que son: 1. Los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar

en los supuestos que determina el ordenamiento la invalidez de las normas que contravengan la Constitución y/o los tratados que reconozcan derechos humanos; 2. Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución y/o tratados que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y, 3. Las demás autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en casos concretos.

El control de convencionalidad no implica para el IFE optar por aplicar la normativa o jurisprudencia convencional y dejar de aplicar la nacional, sino que busca en principio, armonizar el ordenamiento jurídico interno con el convencional a través de una interpretación “convencional” de la norma nacional, una interpretación conforme, tal como lo ordena el párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución- en donde se debe atender a lo previsto en la Constitución, los tratados, las leyes y demás ordenamientos, para lograr la mayor efectividad del derecho humano o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos de los principio *pro homine* y *favor libertatis*. La obligación del control de convencionalidad para el IFE, no está sujeta a que las partes en un proceso o procedimiento lo soliciten, ese control debe ejercerse por las autoridades nacionales, con independencia de que las partes lo invoquen. Es un control no sólo difuso -a cargo de diversas autoridades- sino un control de oficio, en donde la autoridad electoral debe tener una participación proactiva aunque no haya instancia de parte, pues en este control prevalece el principio *iura novit curia*.

El Instituto Federal Electoral está obligado a promover y ampliar la garantía de los derechos a la información, a la libertad de expresión y, los derechos políticos, porque sus fines así lo señalan y, la democracia que debe tutelar no es concebible sin debates constantes y abiertos entre los candidatos, en donde la disidencia tenga pleno derecho a manifestarse. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que: **“...la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes pueden influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre.** El mismo principio lo indica el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana de 11 de septiembre de 2001.

Los informes de los relatores de la ONU y la OEA en materia de libertad de expresión muestran su preocupación sobre nuestro país en cuanto a las deficiencias y limitaciones

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

del debate democrático. Frank La Rué, Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la ONU, en su informe sobre nuestro país de 19 de mayo de 2011, manifestó en relación con la libertad, pluralismo y la diversidad en el debate democrático de México, que las instituciones del Estado debían adoptar medidas urgentes para generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población. Por su parte, la Dra. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, en su informe final hecho público el día 7 de marzo de 2011, de manera aún más pormenorizada se ocupa del estado deficiente de la libertad de expresión en México y, en las recomendaciones finales de su documento, pide al Estado mexicano realizar cambios institucionales para garantizar la salvaguarda de la libertad de expresión y del pluralismo democrático.

Las consideraciones y fundamentos jurídicos que he vertido en este escrito me llevan a la conclusión que la interpretación correcta del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la que amplía y maximiza su realización.”

Los razonamientos anteriores demuestran que el párrafo primero del artículo 70 del COFIPE debe interpretarse de manera conforme, para que exista el mayor número de debates entre candidatos presidenciales y se maximicen los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, la autoridad responsable en su respuesta de 29 de febrero de 2012 no efectúa interpretación conforme alguna.

**SEGUNDO. Se viola en mi perjuicio el derecho a ser votado reconocido en el artículo 35 fracción II de la Constitución en relación con los artículos 1, 14, 16 y 41 de la Constitución.** La autoridad responsable al no realizar la interpretación conforme del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales infringe mi derecho a ser votado en el marco de un proceso electoral libre, auténtico y periódico.

El artículo 41 de la Constitución se viola por las responsables porque se trastocan los principios de legalidad y de certeza. El principio de certeza se transgrede porque la realización de los debates que estoy solicitando requiere del acuerdo del Consejo General del IFE con la anticipación suficiente y precisa para: 1) Informar a los ciudadanos de la realización de los debates; 2) Determinar condiciones de equidad y de igualdad en el proceso electoral que sólo son susceptibles de brindarse a través de la maximización de los debates; y 3) Que los futuros candidatos a la presidencia de la República preparen con la antelación debida sus agendas de campaña. La certeza es fundamental en cualquier proceso electoral para que el proceso electoral federal como tal tenga la legitimidad democrática suficiente. En el acuerdo impugnado ni siquiera se precisa la fecha y hora en que tendrían lugar los dos debates que la autoridad electoral dice que quiere permitir en la primera semana de mayo y en la segunda de junio de este año.

El principio de legalidad se trastoca porque el punto segundo del acuerdo impugnado determina que: “la

participación del IFE en la realización de más debates de los dos ordenados por el artículo 70 del Código Federal Electoral, dependerá de la voluntad de las y los candidatos a la Presidencia de la República que, de común acuerdo y por escrito, soliciten a este Instituto su intervención en la coordinación de los debates que los propios candidatos convengan”. Ese segundo punto de acuerdo no tiene fundamento en la ley. En ninguna parte de la ley electoral federal se dice que la realización de los debates debe estar sujeta al acuerdo unánime de los candidatos a la presidencia. La autoridad electoral está violentando el principio de legalidad que señala que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les indica.

Los derechos fundamentales previstos en los artículos 1, 14, 16 y 41 de la Constitución se concatenan con el derecho político a ser votado establecido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución, en cuanto que como precandidato único de la Coalición “Movimiento Ciudadano” y futuro candidato a la Presidencia de la República por esa coalición, demandó participar dentro de un proceso electoral que garantice condiciones de autenticidad, libertad y equidad para mí y todos los ciudadanos; lo que desde mi punto de vista, sólo puede maximizarse a través de la realización de múltiples debates entre los candidatos a la presidencia de la República para generar las condiciones deliberativas en la discusión de los asuntos públicos que una democracia de calidad nos demanda.

**TERCERO. Se violenta mi derecho de acceso al cargo público en contravención a los artículos 35 fracción II y 41 de la Constitución en relación con el artículo 105 del COFIPE.** La posposición y omisión en la respuesta del Consejo General del IFE en relación con mi solicitud de más debates y de interpretación conforme del artículo 70 de la Constitución es violatoria de normas legales, constitucionales y convencionales.

Legales porque el artículo 105 del COFIPE señala como fines del IFE: contribuir al desarrollo de la vida democrática (de hecho es el primer fin del Instituto); preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; velar por la autenticidad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; y, fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos del Instituto, de otras autoridades electorales y, de los partidos.

Los anteriores fines son compatibles jurídicamente con la competencia o facultad a cargo de la autoridad electoral para ampliar el número de debates entre candidatos presidenciales y, con la realización de los mismos, bajo criterios de calidad, respeto y garantía de los derechos fundamentales de expresión e información a favor de los ciudadanos. Los fines del IFE, obligan a la autoridad electoral a promover la democracia mediante la discusión pública, política y electoral, entre partidos

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

y candidatos, de los grandes problemas nacionales de cara y frente a la sociedad.

Constitucionales porque el artículo 3 de la Carta Magna define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El artículo 6 de la Constitución establece, entre otros, los principios y derechos fundamentales de: libertad de expresión, máxima publicidad y, la garantía estatal del derecho a la información de los ciudadanos. El artículo 39 de la Constitución indica que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y que los poderes públicos dimanen del pueblo y se instituyen para beneficio de éste. El artículo 40 de la Constitución recoge el principio democrático como uno de los que constituye a la República. El artículo 41 de la Carta Magna dice que los partidos políticos tienen como ( fin básico promover la participación del pueblo en la vida democrática. El mismo artículo 41 constitucional confiere al IFE la facultad de determinar lo conducente para cubrir el tiempo faltante de radio y televisión para cumplir sus fines.

Convencionalmente, los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizan y promueven la libertad de expresión, información y derechos políticos de los ciudadanos. Así, el primer párrafo del artículo 13 del citado instrumento internacional, indica que las libertades de expresión y pensamiento comprenden la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. El artículo 23 de la citada Convención garantiza el derecho para que todos los ciudadanos participen en la dirección de los asuntos públicos y de votar en elecciones en donde se garantice la libertad de expresión. Los artículos 1, 2, 29 y 30 de la misma Convención establecen la obligación de los Estados parte de cumplir con los derechos fundamentales y de maximizarlos a favor siempre de las personas y de la libertad.

**CUARTO. Se violenta mi derecho al voto pasivo previsto en el artículo 35 fracción II de la Constitución por la indebida interpretación del párrafo cuarto del artículo 70 del COFIPE.**

El párrafo cuarto del artículo 70 del COFIPE establece que las estaciones que decidan transmitir, en vivo, los debates a que se refiere el artículo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de spots. La norma es meridianamente clara y, para todos los debates que se decidan transmitir en vivo, es jurídicamente viable la suspensión de spots.

El párrafo cuarto del artículo 70 del COFIPE no establece la excepción del punto tercero del acuerdo impugnado que dice: "...se debe dejar en claro que tales debates no implicarán la suspensión de la obligación de transmitir los mensajes...".

Violando el principio de legalidad, la autoridad electoral establece excepciones que la ley no prevé. La ley indica solamente que en caso de transmitir en vivo los debates, las estaciones quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de spots.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Es decir, no hay razón para incorporar excepciones que la ley no prevé. Desde nuestro punto de vista, siempre que tenga lugar un debate, se debe suspender la trasmisión de spots, porque así lo señala la ley.

**QUINTO. Se violenta mi derecho al voto pasivo previsto en el artículo 35 fracción II de la Constitución por la indebida interpretación del artículo 73 del COFIPE.**

La autoridad responsable con tal de no organizar más debates entre los candidatos presidenciales indica que el artículo 73 del COFIPE sólo puede aplicarse cuando existan situaciones jurídicas o fácticas de carácter extraordinario que lo motiven, cuando el precepto señalado no establece ninguno de los términos, excepciones o limitaciones a que alude la autoridad responsable. Tanto en este caso, como en toda su respuesta, la autoridad responsable hace una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales de las personas no una interpretación conforme y optimizadora de los mismos, en contravención al artículo primero de la Constitución.

La autoridad electoral federal cómo ya decidió hacer sólo dos debates entre los candidatos presidenciales y, cómo ya lo resolvió así, se dedica en su respuesta impugnada, a establecer excepciones y limitaciones a diestra y siniestra, mismas que la ley no prevé, sin importarle los derechos fundamentales de los ciudadanos.

**CUARTO. Conceptos de agravio en el recurso de apelación SUP-RAP-93/2012.** En su escrito de demanda el partido político Nueva Alianza expone los siguientes conceptos de agravio:

### **AGRAVIO PRIMERO**

#### **Violación al principio de legalidad**

**Fuente de Agravio.-** El Acuerdo del Consejo General en la parte relativa a los Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su apartado "A. Debates entre candidatas y candidatos a la Presidencia de la República organizados por el Instituto Federal Electoral, distintos de los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente el numeral 6 de dicho apartado.

**Concepto de Agravio.-** El acuerdo causa agravio a mi representado al violentar el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 105, 2 y 109, 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de conformidad con lo que se expondrá en este apartado.

En la especie, por esta vía se impugna el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten las Bases y Lineamientos o criterios orientadores para la

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, de fecha veintinueve de febrero de dos mil doce, mismo que cuya fuente de agravio es el numeral 6, del Apartado A, de los Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates, distintos a los previstos en el artículo 70 del Código, mismo que se reproduce a continuación:

*LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*

*A. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORGANIZADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*

*6. Cuando medie acuerdo **unánime** y escrito de las candidatas y los candidatos a la Presidencia de la República y éstos expresamente soliciten al Instituto Federal Electoral que intervenga en la coordinación de los debates que aquéllos convengan, el Instituto Federal Electoral actuará, en lo conducente, conforme a lo establecido en las Bases relativas a los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el acuerdo que contenga el formato de dichos debates. La solicitud deberá presentarse ante la Presidencia del Consejo General hasta quince días antes de la fecha o de las fechas establecidas por las propias candidatas y candidatos para la celebración del debate o los debates.*

En el dispositivo normativo trasunto, el Consejo General establece que para que el Instituto Federal Electoral pueda intervenir en los debates entre candidatas y candidatos presidenciales, distintos a los dos señalados en el artículo 70, debe solicitarse por escrito y de manera “unánime” por las candidatas y candidatos presidenciales.

La responsable expidió el acuerdo que se impugna en uso de sus facultades reglamentarias y para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la organización de debates presidenciales, para tales efectos creó, como es conocimiento de esta autoridad y como se puntualiza en el apartado correspondiente a “Hechos”, la Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General las bases o lineamientos para la realización de los debates.

Desde entonces y en el propio acuerdo que se controvierte, se consideró entre otras cosas, que:

*“Los debates son un elemento importante para la difusión de las ideas y programas de las candidatas y*

*los candidatos, las coaliciones y los partidos políticos, por lo que resultan relevantes y necesarios dentro del proceso electoral, como ejercicios de comunicación política en una sociedad democrática. Por ello es preciso alentar y apoyar su celebración en el marco de la normativa aplicable, asegurando el más amplio ejercicio de la libertad de expresión, la equidad en la contienda electoral y el concurso de quienes participan en ésta o intervienen en tareas vinculadas al proceso electoral, con la finalidad de promover el ejercicio del voto libre, informado y razonado de los ciudadanos”*

*“El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales constituye un elemento esencial de la democracia, que demanda garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información, reconocidos en los artículos 1o y 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en otros instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana”*

Consideraciones que Nueva Alianza comparte, en el sentido de que la realización de debates, dentro del ejercicio pleno de la libertad de expresión e información, derechos humanos reconocidos en el ámbito nacional e internacional, de manera alguna pueden restringirse por la autoridad electoral ni por ninguna otra, en ese orden de ideas y buscando la potencialización de los derechos humanos referidos, dichos ejercicios se pueden realizar en amparo de esas garantías, sin limitación alguna dentro de las campañas electorales, con la finalidad de contrastar y dar conocer sus propuestas a la ciudadanía.

Lo anterior atenta contra el principio de legalidad contenido en la Constitución política mexicana, la legalidad implica la adecuación de todas las conductas electorales al ordenamiento jurídico constitucional y legal. Este principio constitucional se encuentra consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, que constituyen la garantía de que cualquier acto del proceso electoral debe estar fundado en disposiciones legales, en el primer dispositivo constitucional se establece:

*‘Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho’.*

*‘En los juicios del 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.’*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

A mayor abundamiento, la primera parte del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y respecto al principio de legalidad, se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:

- a) el órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia, debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo;
- b) el acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal: de aquel se deriva el principio de que ‘los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley;’
- c) el acto que infiere la molestia, debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito; y
- d) el mandamiento escrito en que se ordena o que se infiera una molestia, debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.

El principio de legalidad consiste “en que toda la actividad jurídica desplegada en la órbita de la comunidad que provenga del Estado o de los particulares, solamente adquiere validez de tal, en cuanto de modo directo o indirecto, se encuentra habilitada por la Constitución que, lógicamente, ha de ser fruto del querer mayoritario formalmente expresado y dirigido a la garantía y auspicio de los derechos humanos”. La doctrina, la ha definido como “la adecuación de toda la conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes”.

Respecto del principio de legalidad en materia electoral, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 41, Base V, lo siguiente:

*V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

En el mismo tenor, el artículo 105, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

*“2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, **legalidad**, independencia, imparcialidad y objetividad.”*

Por otra parte el artículo 109, numeral 1 del Código Electoral Comicial, del mismo modo dispone:

*“1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia,*

*imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.”*

De las disposiciones constitucionales y legales trascritas se tiene que el principio de legalidad debe ser observado en la función estatal de organización de las elecciones y por la autoridad electoral federal administrativa.

Por lo que respecta a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la Jurisprudencia 21/2001, relativa al principio de legalidad:

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.** *De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.*

Una vez establecido el marco jurídico constitucional, legal y jurisdiccional, del principio de legalidad, en este concepto de agravio, se expresa que con la emisión de la disposición precitada relativa al **acuerdo unánime** entre candidatos y candidatas, la autoridad responsable transgrede el principio de legalidad al no expresar, en el caso concreto, los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.

Esto es así porque sin fundamento legal alguno el Consejo General condiciona su participación como organizador en los debates entre las candidatas y candidatos a la Presidencia de la República, a la presentación de un acuerdo unánime, cuando ni la Constitución General de la República ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen el requisito de unanimidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las Leyes; y cuando dictan alguna determinación que no esté debidamente fundada y motivada en alguna Ley, debe estimarse que es violatoria de las Garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional.

Por lo que se refiere al principio de legalidad, éste implica que todos los actos de los organismos y funcionarios electorales deberán ser pronunciados con apego a las disposiciones normativas legales y constitucionales respectivas.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

La garantía de fundamentación impone a las autoridades el deber de precisar las disposiciones jurídicas que aplican a los hechos de que se trate y en los que apoyen o funden incluso, su competencia, así como también deben expresar los razonamientos que demuestren la aplicabilidad de dichas disposiciones, todo lo cual se debe traducir en una argumentación o juicio de derecho, Pero por otra parte, y de manera complementaria, la garantía de motivación exige que las autoridades expongan los razonamientos con base en los cuales llegaron a la conclusión de que tales hechos son ciertos, normalmente con base en el análisis de las pruebas, análisis e investigación lo cual se debe exteriorizar en una argumentación o juicio de hecho.

En este sentido deben tenerse en cuenta las tesis de jurisprudencia establecidas por nuestros más altos tribunales, tales como la visible en el Semanario Judicial de la Federación; Octava Época, tomo IV, segunda parte, pág. 622, bajo el rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”; la visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, núm. 54, junio de 1992, pág. 49, bajo el rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”.

Para una debida motivación, la autoridad responsable debe señalar, con precisión, “las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”; así lo refuerzan las siguientes tesis jurisprudenciales:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.** Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.”

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL.** Cuando el artículo 16

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.”*

En el particular caso, la autoridad no satisface en la especie el principio de fundamentación, no sólo por la omisión de citar normas legales aplicables, máxime cuando las mismas no existen, es decir, no existe precepto que ampare o justifique la condicionante de acuerdo unánime en el asunto que me ocupa. En el mismo sentido, el acto adolece de debida motivación, pues los razonamientos respecto las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto no son suficientes ni adecuadas.

Es inconcuso que, la determinación de establecer condición de acuerdo unánime de las candidatas y candidatos para la organización de los debates por parte del Instituto Federal Electoral, lejos de potencializar los derechos de libertad de expresión e información, se aparta de toda calidad de garante de la legalidad y derechos humanos.

La disposición de mérito, deviene en una limitante a los derechos de información y libertad de expresión, misma que no encuentra fundamento constitucional o legal alguno, pues a falta de acuerdo de uno solo de los candidatos, la solicitud para que el Instituto Federal Electoral organice un debate sería improcedente, aunque si existiera acuerdo de la mayoría de los mismo, principio que a diferencia de la unanimidad, el de mayoría si encuentra sustento constitucional, legal y teórico.

De lo expresado hasta ahora, se puede colegir que la autoridad electoral responsable no funda ni motiva de manera alguna, el

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

acto o norma emitida, misma que vulnera la esfera jurídica de mi representado al tener efectos directos para los partidos políticos, coaliciones y las candidatas y candidatos de los mismos, ante la disposición restrictiva que se controvierte, pues la ausencia de acuerdo de un candidato o candidata impide que la solicitud de la mayoría pueda prosperar ante el Instituto Federal Electoral, violentando con ello la garantía de legalidad. Por lo anteriormente expuesto y fundado a Ustedes Señora y Señores Magistrados, atentamente les solicito la modificación del Acuerdo impugnado a fin de sustituir el requisito limitante “acuerdo unánime” en el numeral y apartados que se precisan en la fuente de agravio, por la expresión “acuerdo de la mayoría”, o por alguna otra expresión que a juicio de esta Sala Superior se garanticen con ello las derechos humanos de libertad de expresión y derecho a la información y, la libre y plena participación de los candidatos que tengan la disposición de debatir en los ejercicios que pueda organizar el Instituto Federal Electoral.

### **AGRAVIO SEGUNDO**

#### **Inobservancia del principio de mayoría**

**FUENTE DE AGRAVIO.-** Causa agravio a mi representado el Apartado “A” de los Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, correspondiente al punto de Acuerdo PRIMERO del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten las Bases y Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante Sesión Extraordinaria de fecha veintinueve de febrero de dos mil doce.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.-** La Resolución contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, realiza una inexacta e indebida aplicación e interpretación de los alcances del contenido del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con el objeto de explicitar las razones que motivan la calificativa conferida, resulta necesario precisar lo siguiente:

En primer término, conviene señalar que en la resolución que por esta vía se combate, específicamente en su punto de Acuerdo PRIMERO, relativo a los “Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” apartado “A”, se estableció que el Instituto Federal Electoral actuará en lo conducente y coordinará la realización de debates, entre las candidatas y los candidatos al cargo de Presidente de la República, distintos a los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **siempre y cuando**

**medie acuerdo unánime y escrito** de dichos candidatos dirigido a este organismo público autónomo.

Sobre este particular, resulta conveniente reproducir la parte conducente de la resolución de mérito, misma que es del tenor siguiente:

**“PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LAS BASES Y LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.**

**ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES**

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se aprueban las Bases y los Lineamientos o Criterios Orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal 2011-2012, cuyo texto es el siguiente:

**BASES PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS DEBATES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

...

**LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**CUESTIONES GENERALES**

...

**A. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORGANIZADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

6. Cuando medie acuerdo unánime y escrito de las candidatas y los candidatos a la Presidencia de la República y éstos expresamente soliciten al Instituto Federal Electoral que intervenga en la coordinación de los debates que aquéllos convengan, el Instituto Federal Electoral actuará, en lo conducente, conforme a lo establecido en las Bases relativas a los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el acuerdo que contenga el formato de dichos debates. La solicitud deberá presentarse ante la Presidencia del Consejo General hasta quince días antes de la fecha o de las fechas

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*establecidas por las propias candidatas y candidatos para la celebración del debate o los debates.*

*7. En estos casos se observarán las normas aplicables a la difusión por radio y televisión, incluida la prevista en el artículo 55, numeral 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y hará gestiones para propiciar la difusión en vivo y de manera ininterrumpida en el mayor número de estaciones de radio y canales de televisión. Las señales que el Instituto genere podrán ser utilizadas en forma gratuita por los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.*

*(...)*

*Como se observa, del análisis a la parte conducente de la resolución que por esta vía se combate, se desprenden, en esencia, las siguientes conclusiones:*

- Que el Instituto Federal Electoral reconoce que se pueden realizar debates, entre las candidatas y candidatos al cargo de Presidente de la República, distintos a los previstos por el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que por Ley le corresponde organizar y coordinar).
- Que la coordinación de estos debates, adicionales a los previstos por la normatividad electoral federal, correrá a cargo del Instituto Federal Electoral siempre y cuando medie solicitud **unánime** y escrita de las candidatas y candidatos a dicho cargo, dirigida a este organismo.
- La solicitud deberá presentarse ante la Presidencia del Consejo General hasta quince días antes de la fecha o de las fechas establecidas por las propias candidatas y candidatos, para la celebración del debate o los debates.
- Que ante dicha solicitud el Instituto Federal Electoral actuará, en lo conducente, conforme a lo establecido en las Bases relativas a los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el acuerdo que contenga el formato de dichos debates.

En este contexto, cabe decir que la génesis del agravio invocado por este partido político versa en el hecho de que el Instituto Federal Electoral condicione su intervención y coordinación, en la realización de los debates de mérito, a una solicitud **unánime** de todos los contendientes al cargo de Titular del Poder Ejecutivo Federal, pues se estima que basta con la petición de la mayoría de los candidatos al cargo de elección popular de mérito, para que dicho instituto actúe en lo conducente.

En efecto, que el Instituto Federal Electoral establezca que, para intervenir y coordinar la realización de los consabidos debates, debe mediar un **acuerdo unánime** y escrito de todos los contendientes a dicho cargo de elección popular, restringe el ejercicio de la prerrogativa que el propio organismo electoral

federal otorgó mediante la aprobación del acuerdo que por esta vía se combate, ocasionando un detrimento a los Derechos del Partido Nueva Alianza y del candidato que en su momento registre ante ese Instituto.

Así las cosas, si bien el Instituto Federal Electoral estableció en el acuerdo de mérito, la acreditación de un elemento fundamental para coordinar los debates en cuestión (requisito de unanimidad), con el objeto de privilegiar el principio de equidad entre todos los contendientes a dicho cargo de elección popular; lo cierto es que este partido político estima que dicho organismo público autónomo puede implementar diversos esquemas o mecanismos de trabajo, mediante los cuales se respetaría dicho principio. Esto es, en el supuesto de que la mayoría de los candidatos a dicho cargo de elección popular, formularán, por escrito, su solicitud ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral con la finalidad de que este coordinara la realización de uno o varios debates, resultaría incongruente que dicha autoridad electoral federal procediera a su realización sin tomar en cuenta a la candidata o candidato faltantes. En este caso, en atención a que dicho instituto es depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, y garantizar la vida democrática del país, estará obligado a hacer del conocimiento de las candidatas o candidatos faltantes, por cualquier medio legal a su alcance, que la mayoría de los actores políticos solicitaron su intervención para organizar la celebración de uno o varios debates, garantizándose de esta forma el respeto al principio de equidad que debe regir en toda contienda electoral federal.

Luego entonces, será responsabilidad de cada uno de los contendientes a dicho cargo de elección popular asistir o no a la celebración de los consabidos eventos, pues cada uno determinará las consecuencias que conlleven su participación o ausencia de los mismos.

En efecto, el esquema de solicitud que propone este partido político en modo alguno implicaría una transgresión al principio de equidad que debe imperar en toda contienda electoral, en virtud de que se propiciaría en todo momento un trato igualitario, tanto en la confirmación que el instituto federal electoral formularía a dichos candidatos, así como en el desarrollo de dicha actividad.

Sobre esta línea argumentativa, conviene precisar que el hecho de que la mayoría de las fuerzas políticas respalde una opción no implica que esta sea la más favorable o la más idónea. Tampoco implica que la mayoría goce de superioridad racional. Sin embargo, el respaldo mayoritario es el factor numérico que debe propiciar el engranaje para iniciar alguna actividad que reviste complejidad o incertidumbre o que simplemente se encuentra paralizada. La toma de decisión colectiva y democrática, es una alusión que justifica la exclusión de las minorías; y prioriza, la voluntad de las mayorías.

Efectivamente, este factor establece que para tomar una decisión en un grupo debe adoptarse la opción que cuente con el apoyo de una mayoría de miembros.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Entendiéndose que no es un mecanismo para tomar decisiones de forma colectiva, sin embargo, se debe privilegiar el punto de vista y las posturas que cuenten con el mayor número de apoyos.

Una vez adoptada la decisión de la mayoría, ésta debe ser respetada por las minorías, por lo que éstas no deben oponerse a la decisión mayoritaria ya que se supone que todos tenían conocimiento de dicha actividad.

Así las cosas, cabe decir que la mayor ventaja de la regla de la mayoría es su simplicidad y rapidez, puesto que ante la inexistencia de la unanimidad, resolver la cuestión según la regla de la mayoría, garantiza simplicidad y rapidez en la toma de la decisión.

En relación a lo anterior, Luis Salazar Carrión y José Woldenberg Karakowsky, señalaron, en el Cuaderno de Divulgación Tomo I, denominado “*Principios y Valores en la Democracia*”, emitido por el Instituto Federal Electoral en el año dos mil uno, lo siguiente:

### **“3. EL PRINCIPIO DE LA MAYORÍA Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS**

*El poder político en las sociedades se encarga de gobernar, es decir, de tomar decisiones que conciernen y afectan la vida de todos sus integrantes. Ahora bien, cuando las sociedades son grandes y complejas surge el problema de cómo unificar intereses y opiniones no sólo diferentes sino también, con frecuencia, contrarios. Dado que no es posible que este pluralismo contradictorio de intereses y opiniones sea superable absolutamente y que, de pronto, todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas. Uno de estos procedimientos es el que se basa en el principio de la mayoría, que básicamente postula que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes. Si el pueblo entonces no puede ponerse de acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir*

*Bien podría decirse, entonces, que el pueblo gobernante es solamente su parte mayor. Pero de hecho esto no es para nada exacto. En primer lugar porque la mayoría que decide no es ni debe interpretarse como una mayoría orgánica o sustancial, sino la mayoría contingente y temporal que resulta de un procedimiento de votación específico.*

*En otras palabras, las reglas del juego democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría, pero también que la mayoría puede cambiar. De ahí que se requiera de votaciones*

*sistemáticas y repetidas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayoría y minorías diferentes. Por ello, el hecho de que una alternativa obtenga el mayor número de votos en un momento determinado en modo alguno le asegura que en la siguiente votación lo volverá a lograr.*

*Además, la propia regla de la mayoría exige el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de minorías y, por consiguiente, de sus derechos, empezando por el de convertirse en una nueva mayoría. Lo anterior explica que los procedimientos democráticos sean incompatibles con una presunta dictadura de la mayoría: ésta no sólo es excluida por la naturaleza temporal e inestable de cualquier mayoría democrática, sino también porque no existe mayoría sin minorías. Sin estas últimas, en efecto, la propia legitimidad del gobierno de la mayoría pierde sustento y deja de tener sentido democrático, es decir, de expresar la voluntad popular.*

***De esta manera, la regla de la mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las políticas. Siendo estas minorías un elemento esencial de la voluntad popular y de la legitimidad democrática, no sólo tienen derecho a existir y a tratar de convertirse en nuevas mayorías, sino también a influir en las decisiones públicas y en su control. En otras palabras, el gobierno o poder de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática estricta cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías. Si estas últimas se vieran excluidas totalmente, optarían por retirarse haciendo perder sentido, como es evidente, a la propia regla de la mayoría.***

*(...)*

(El subrayado es nuestro)

Por otra parte, José Woldenberg Karakowsky, precisó en su obra denominada “El Cambio Democrático y la Educación Cívica en México”, emitida por la editorial Cal y Arena en el año dos mil siete, lo siguiente:

“... ”

### **PRINCIPIO DE MAYORÍA**

***A primera vista, más que un valor, la idea de que la mayoría decide parecería un criterio procedimental. Por que como ya se apuntó, una vez expresadas las diferentes opiniones se requiere optar por una de ellas. Y en términos democráticos, la que logre el mayor número de adhesiones es considerada como la triunfadora, la que establece la norma general. Sin embargo, ese criterio que sirve para regular la toma de decisiones tiene el efecto de integrar y hacer parte del todo social a los***

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*individuos. Estos últimos, al vivir en sociedad y a partir del anterior criterio, saben que la mayoría establecerá las normas que incidan en y regulen la vida social de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.*

*(...)*”

De lo anterior, es posible desprender lo siguiente:

- Que en el desarrollo de la vida democrática de un país, resulta necesario que existan procedimientos que permitan unificar los puntos de vista y opiniones de los ciudadanos, y tomar decisiones públicas legítimas.
- El principio de la mayoría, básicamente postula que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes. Si en la toma de decisiones no existe consenso, será necesario que el principio de mayoría se imponga.
- En el desarrollo de la vida política de un país, las reglas del juego democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría.
- La regla o el principio de mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las políticas, acuerdos y resoluciones, por tanto, no implica algún esquema excluyente respecto de ellas.
- Que el principio de mayoría sólo adquiere legitimidad cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías.

En este tenor, cabe decir que de una interpretación sistemática y funcional del contenido de los artículos 72, 84, 100, 105, 107, 110, 111 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible desprender la existencia del principio de mayoría a que nos hemos venido refiriendo en el cuerpo del presente escrito. Por tanto, nuestras afirmaciones están sustentadas en un fundamento legal que le otorga plena validez jurídica.

Asimismo, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 9; 10; 11; 35, numeral 9, inciso a); 115, numerales 1, 3 y 4; 118, numeral 1, inciso f); 140, numerales 3, 5 y 6; 141, numeral 1, inciso c); 143, numeral 3; 151, numerales 3, 5 y 6; 153, numeral 3; 260, numeral 1, inciso f), 366, numeral 5, inciso b), entre otros, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; todos relativos a la regla o principio de mayoría que opera en los sistemas electorales y democráticos.

El contenido del artículo 143 y 153, ambos en sus numerales tres es el siguiente:

### **ARTÍCULO 143**

*1. Los presidentes de los consejos locales tienen las siguientes atribuciones:*

- a) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;*
- b) Recibir por sí mismo o por conducto del secretario las solicitudes de registro de candidaturas a senador por el principio de mayoría relativa, que presenten los partidos políticos nacionales;*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*c) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral;*

*d) Dar cuenta al secretario ejecutivo del Instituto de los cómputos de la elección de senadores por ambos principios y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva;*

*e) Vigilar la entrega a los consejos distritales, de la documentación aprobada, útiles y elementos necesarios para el desempeño de sus tareas;*

*f) Expedir la Constancia de Mayoría y Validez de la elección a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la Constancia de Asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Local, e informar al Consejo General;*

*g) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo Consejo Local;*

*h) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo, en los términos de la ley aplicable; e i) Las demás que les sean conferidas por este Código.*

**2.** Los presidentes serán auxiliados en sus funciones por los secretarios de los consejos. Los secretarios tendrán a su cargo la sustanciación de los medios de impugnación que deba resolver el Consejo.

**3.** El presidente del Consejo Local convocará a sesiones cuando lo estime necesario **o lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales**. Las convocatorias se harán por escrito.

### **ARTÍCULO 153**

**1.** Corresponde a los presidentes de los consejos distritales:

*a) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;*

*b) Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa;*

*c) Dentro de los seis días siguientes a la sesión de cómputo, dar cuenta al secretario ejecutivo del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos;*

*d) Entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y útiles necesarios, así como apoyarlos, para el debido cumplimiento de sus funciones;*

*e) Expedir la Constancia de Mayoría y Validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que haya obtenido la mayoría de votos conforme al*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*cómputo y declaración de validez del Consejo Distrital;*

*f) Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales;*

*g) Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativo a las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que fija el Capítulo Tercero del Título Cuarto del Libro Quinto;*

*h) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y representación proporcional y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;*

*i) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los propios actos o resoluciones del Consejo en los términos previstos en la ley de la materia;*

*j) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Distrital y demás autoridades electorales competentes;*

*k) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos, o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral; y*

*l) Las demás que les confiera este Código.*

*2. Los presidentes serán auxiliados en sus funciones por los secretarios de los consejos.*

*3. El presidente del Consejo Distrital convocará a sesiones cuando lo estime necesario **o lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales.** Las convocatorias se harán por escrito.*

De los preceptos trasuntos se puede advertir que el propio Código reconoce que los Presidentes de los Consejo Locales o Distritales pueden convocar a sesiones cuando lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos Nacionales, de este ordenamiento se puede advertir una ratificación al principio de mayoría que opera para los partidos políticos, pues en apartado alguno se establece que sea las solicitudes sean por unanimidad de los partidos políticos.

Por otro lado y a mayor abundamiento, se reproduce el contenido de los artículos 115, 140 y 151, todos en sus numerales 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

### **ARTÍCULO 115**

- 1. Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

designe. En el supuesto de que el consejero presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida.

2. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. La Secretaría del Consejo estará a cargo del secretario ejecutivo del Instituto. En caso de ausencia del secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva que al efecto designe el Consejo para esa sesión.
3. En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo 1, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.
4. **Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a este Código requieran de una mayoría calificada.**
5. En el caso de ausencia definitiva del consejero presidente del Consejo, los consejeros electorales nombrarán, de entre ellos mismos, a quien deba sustituirlo provisionalmente, comunicando de inmediato lo anterior a la Cámara de Diputados a fin de que se designe al que deba concluir el periodo del ausente, quien podrá ser reelecto para un periodo de seis años.

### **ARTÍCULO 140**

1. Los consejos locales iniciarán sus sesiones a más tardar el día 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria.
2. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes.
3. Para que los consejos locales sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero electoral que él mismo designe.
4. En caso de ausencia del secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por un miembro del Servicio Profesional Electoral designado por el propio Consejo para esa sesión.
5. En caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el párrafo 3 de este artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario.
6. **Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos.**

### **ARTÍCULO 151**

1. Los consejos distritales iniciarán sus sesiones a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

2. *A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes.*
3. *Para que los consejos distritales sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas, por el consejero electoral que él mismo designe.*
4. *En caso de ausencia del secretario a la sesión, sus funciones serán cubiertas por un integrante del Servicio Profesional Electoral, designado por el propio Consejo para esa sesión.*
5. *En caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el párrafo 3 de este artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario.*
6. **Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos.**

De los preceptos reproducidos, se tiene que dentro de las disposiciones para las sesiones de los Consejos General, Locales y Distritales, se establece el principio o regla de mayoría de votos en la toma de sus resoluciones, y para algunos casos la mayoría calificada.

De los artículos constitucionales y legales enunciados, se advierte con meridiana claridad que no se reconoce o establece en materia electoral principio o regla de unanimidad para la toma de decisiones o para la procedencia de solicitudes de los partidos políticos, sino por el contrario, se encuentran fundamentos y sustento legal por lo que respecta a la regla de mayoría en orden democrático y al interior del Instituto Federal Electoral.

Con base en los anteriores fundamentos y razonamientos, y en el caso que nos ocupa, se estima que, en caso de que alguno de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no formara parte de la mayoría de los sujetos que formularan una solicitud al organismo público autónomo para coordinar debates distintos a los establecidos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o bien, que reuniendo dicho requisito no acudiese a la realización de dicha actividad, ello no es motivo suficiente para que el instituto federal deje de actuar en lo conducente.

En suma, el Instituto Federal Electoral debe coordinar la realización de debates solicitados por la mayoría de los candidatos al cargo de elección popular de mérito, pues resultaría incongruente que los mismos no se celebrarán por la falta de disposición o ausencia de alguno de ellos.

Con base en lo anterior, este partido político considera que la redacción de la parte primera del apartado "A" de dichos lineamientos, se debe modificar, con la finalidad de que se elimine la mención "unánime" y se sustituya por "mayoritario".

Así las cosas, respetuosamente apelamos al criterio objetivo de esa Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de que analice y estudie de manera congruente los motivos de agravio invocados y ordene, en su

caso, la modificación de la parte conducente del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que por esta vía se combate.

En virtud de lo anterior, esta Honorable Autoridad Judicial debe ordenar la modificación de la Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por todos y cada uno de los agravios expresados.

### **AGRAVIO TERCERO**

#### **Violación al principio de legalidad e inobservancia al principio de mayoría**

**FUENTE DE AGRAVIO.-** Causa agravio a mi representado el numeral 9, Apartado “B” de los “*LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*”, correspondiente al punto de Acuerdo PRIMERO del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten las Bases y Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante Sesión Extraordinaria de fecha veintinueve de febrero de dos mil doce.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.-** La Resolución contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, realiza una inexacta e indebida aplicación e interpretación de los alcances del contenido del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Apartado B, numeral 9 que se controvierte, establece:

*B. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES EN LOS QUE SE SOLICITE LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL*

*9. El Instituto podrá coadyuvar a la realización de estos debates **previa solicitud por escrito de todos los partidos políticos o coaliciones participantes, de sus candidatas o candidatos registrados a un mismo cargo de elección popular, o de sus representantes.***

La solicitud deberá presentarse por escrito ante el presidente del Consejo Local que corresponda hasta quince días antes de la fecha propuesta para la celebración del debate.

A diferencia del numeral 6, Apartado A de los lineamientos, aquí no se refiere la expresión “acuerdo unánime”, pero de manera análogo se establece que la solicitud deben presentarla por escrito **“todos”** los partidos políticos o coaliciones participantes, de sus candidatas o candidatos registrados a un mismo cargo de elección popular, o de sus representantes, lo que equivale lisa y llanamente a la condicionante o requisito de “unanidad”, la diferencia radica en que el Apartado “A” regula

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

los debates entre candidatos a la Presidencia de la República y el Apartado "B" los debates entre candidatos a diputados o senadores.

Por lo anterior y al resultar aplicables los agravios esgrimidos como agravio primero y segundo, se solicita a esta Sala Superior se tengan por reproducidos para los efectos del apartado y numeral que en este agravio tercero se controvierte. En el mismo sentido se apela a esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que en uso de sus facultades y de su calidad de Tribunal de constitucionalidad y legalidad, realice el estudio de los agravios expresados en este escrito y en su momento ordene al Consejo General la modificación del Acuerdo impugnado, en los numerales que se controvierten, por las razones y efectos precisados en esta demanda, garantizando la legalidad, y los derechos humanos de acceso a la información y libertad de expresión, así como el principio de mayoría que debe regir en toda democracia y la plena libertad para la participación de los candidatos y partidos políticos en los ejercicios de debate, sin restricciones o condicionantes no previstas en la Constitución o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...]

**QUINTO. Conceptos de agravio en el recurso de apelación SUP-RAP-94/2012.** En su escrito de demanda, los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano exponen los siguientes conceptos de agravio:

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Los considerandos y puntos de los acuerdos que por esta vía se impugnan, causan agravio a los partidos políticos que representamos, así como al interés público, al ser contrario a las normas constitucionales, convencionales internacionales y legales antes citadas, al realizar una interpretación restrictiva de las bases generales que regulan los debates, establecidas en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que limita la realización y difusión de este tipo de ejercicios democráticos, de ejercicios de los derechos de libertad de expresión y de información.

Ene efecto, en la consulta unilateral realizada por el Presidente de la Comisión temporal y la correspondiente respuesta a la consulta al Presidente del Comité de Radio y Televisión, el 17 de febrero del presente año, sobre diversos aspectos vinculados a las normas aplicables en la materia de su competencia, a lo que el Presidente del Comité de Radio y Televisión de manera unilateral dio respuesta mediante comunicación fechada el 22 del mismo mes, la que carece de validez por tratarse de una solicitud y opinión expedida al margen de la Comisión Temporal y de dicho Comité, por lo que

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

los Presidentes de dichas instancias carecen de atribuciones para formular al margen de los órganos que presiden la consulta y la respuesta a la misma.

De la citada consulta y su respuesta, a que hace referencia el considerando 17 del ACUERDO DEL CONSDO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LAS BASES Y LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, en los términos siguientes:

*17. Con motivo de la recepción verbal y por escrito de algunas preguntas relacionadas con la administración de los tiempos de que dispone el Estado en los medios de comunicación, tanto de ciudadanos como de algunos representantes de partidos políticos y consejeros del Poder Legislativo, la Comisión Temporal sometió una consulta al Presidente del Comité de Radio y Televisión, el 17 de febrero del presente año, sobre diversos aspectos vinculados a las normas aplicables en la materia de su competencia, a lo que el Presidente del Comité dio respuesta mediante comunicación fechada el 22 del mismo mes.*

Así como por lo que hace al contenido del considerando 20 a que hace referencia el punto primero del acuerdo POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS POR EL C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR RESPECTO DE DEBATES ENTRE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑA EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, es de señalarse que tales instrumentos en su interpretación de las bases generales del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, adolecen de falta de motivación y fundamentación, además de ser contrario a los principios rectores de certeza y objetividad, en virtud de que por una parte tergiversa la solicitud de interpretación del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con la difusión de los debates y por otra, realiza una interpretación restrictiva en contra de los derechos de libre manifestación de las ideas y de información.

Las deficiencias señaladas de la consulta unilateral entre Presidente de la Comisión Temporal y del Comité de Radio y Televisión, así como del citado considerando 20, del acuerdo por el que se da contestación a la petición del C. Andrés Manuel López Obrador que sustentan los acuerdos que se impugnan, estriban en que la responsable realiza una serie de apreciaciones subjetivas, sin lograr dimensionar la propuesta de interpretación del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la difusión de los debates y sin apreciar que las normas del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen bases generales de

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

regulación de los debates entre candidatos como parte de la organización del proceso electoral.

Es así que en los acuerdos que se impugnan, (particularmente en el considerando 20 de la respuesta a Andrés Manuel López Obrador) señala la responsable en relación con el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicha norma no prevé, de ninguna manera, que la prerrogativa de los partidos en radio y televisión pueda ser **susceptible de transigirse** entre los partidos políticos, sino que impone un deber de ineludible cumplimiento, y que la autoridad responsable no cuenta con atribuciones para dejar de aplicar las normas relacionadas con el acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, aun cuando haya acuerdo unánime entre los partidos políticos.

La responsable posteriormente refiere sus consideraciones y una interpretación que señala como gramatical, respecto del alcance de lo dispuesto por el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

- Que el citado precepto "... constituye una **disposición de carácter impositivo** que ordena al Instituto Federal Electoral **llevar a cabo dos debates ...**" y que las bases allí establecidas sólo aplican a los mismos;
- Que dicho dispositivo "... establece una obligación a cargo de la autoridad en ejercicio de sus funciones y, por tanto, **debe interpretarse en sentido estricto a fin de no afectar derechos de terceros o incidir en el diseño del sistema electoral en su conjunto**";
- Que la transmisión de los debates constituye una obligación a los permisionarios de carácter público así como "... el **otorgamiento de un derecho** a los concesionarios y permisionarios de carácter privado, pues éstos tienen la posibilidad de decidir transmitir o no los debates";
- Que la **disposición legal de autorizar la suspensión de la transmisión de los mensajes que corresponden a partidos políticos y autoridades electorales** "... constituye una **disposición de carácter excepcional cuya aplicación se sujeta a la condición** de que los concesionarios y permisionarios transmitan los debates ... que sean organizados por el Instituto;
- Que la autorización de suspender mensajes, **no debe entenderse como una atribución o facultad discrecional o potestativa de la autoridad para otorgar tal autorización**, ni como una **regla general**, aplicable a cualquier tipo de debates, referida exclusivamente a **los dos debates** a que alude el numeral 1 del propio artículo 70, ya que responde a la necesidad de promover la transmisión de los debates ordenados por el propio ordenamiento, en tanto que implica una afectación justificada a las prerrogativas de los partidos políticos, y que deben ser armonizadas con los demás derechos protegidos por éste, dispuestos tanto de los ordenamientos nacionales, como de las disposiciones internacionales, resultando aplicable lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 32.2, en el sentido de que *...los derechos de cada*

*persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común.*

- Que limitar el ejercicio de las prerrogativas de los partidos implica en sí mismo limitar las libertades de expresión e información de los partidos políticos se encuentran directamente ligadas con aquellas, que todo ejercicio de aplicación debe considerar armonizar los diversos derechos que se encuentren en juego en los actos que la autoridad realice.

Concluyendo la responsable que la propuesta de ampliar el número de debates a realizar, en los términos del artículo 70 del código electoral federal, resultaría en una extralimitación de las facultades con que cuenta la autoridad electoral, arrogándose atribuciones que no le corresponden y que la realización de otros debates a los dos a que está obligado a organizar el IFE, depende del interés y la voluntad de las y los candidatos registrados a un mismo cargo de elección popular, que de manera unánime acuerden la realización de los mismos.

Concluyendo que resulta improcedente la una interpretación extensiva del artículo 70, y que sus alcances se limitan a los dos debates que realice el Instituto en cumplimiento, pues **afirmar lo contrario sería imponer mayores obligaciones y limitantes a los permisionarios de carácter público y a los partidos políticos, respectivamente, que las ya existentes.**

Asimismo concluye que la excepción se suspender la transmisión de promocionales y mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, no puede ser aplicada de forma extensiva sin que con ello se violente el principio de legalidad, pues hacerlo traería como consecuencia ampliar las limitantes a las prerrogativas de los partidos políticos, así como las obligaciones impuestas a los permisionarios de carácter público.

Señala la responsable que **otros debates al amparo de la libertad de expresión éstos deben respetar lo dispuesto por los artículos 41 de la Constitución y las demás disposiciones aplicables, entre ellas el artículo 55 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral.**

Es decir, la responsable realiza una digresión del tema de los debates y su difusión al relacionarlo con una afectación a la prerrogativa de los partidos en radio y televisión, incurriendo en contradicción más adelante, al señalar que la autorización para suspender la transmisión de los mensajes a que se refiere el párrafo 4 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye una excepción cuando los concesionarios determinan transmitir los debates, luego entonces, tal excepción legal, no es susceptible de transigirse entre los partidos, tampoco implica una falta a un deber de la autoridad electoral y sí se encuentra relacionado con las atribuciones de la autoridad electoral de garantizar la difusión de los debates y de llegar a acuerdos con los concesionarios de radio y televisión, como expresamente lo establece la exposición de motivos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los párrafos 3 y 4 del artículo 70 del citado ordenamiento electoral.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Como puede apreciarse, la responsable sin observar lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realiza una interpretación restrictiva de las bases generales para la realización de debates entre candidatos, como parte de la organización del proceso electoral, contraviniendo así mismo los derechos de libre manifestación de ideas y de acceso a la información, que la responsable tan sólo les atribuye efectos declarativos.

Contrario a lo considerado por la responsable, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no constituye una **disposición de carácter impositivo** que ordena al Instituto Federal Electoral **llevar a cabo dos debates** y que las bases allí establecidas sólo aplican a dos debates, más bien se trata de una regulación de los debates entre candidatos, como se señaló en la parte correspondiente de la exposición de motivos, en donde se explica el sentido y finalidad del citado artículo 70:

***“... regular los debates entre candidatos presidenciales y la forma para garantizar su difusión en radio y televisión, abriendo la posibilidad de acuerdos y acciones de cooperación en la materia, entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión”.***

Lo que contrasta con la disposición vigente anteriormente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado:

**Artículo 190**

[...]

*6. El Instituto, a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales que así lo decidan, organizará debates públicos y apoyará su difusión.*

Es decir, el legislador determinó la regulación de los debates entre candidatos, incorporando tal asunto a la organización del proceso electoral a cargo de la autoridad electoral, sustrayéndolo de la voluntad de los partidos y candidatos, con lo cual de forma progresiva se ensancho los derechos de libertad de expresión y sobre todo al derecho al sufragio informado.

En consecuencia, contrario a lo estimado por la responsable el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no constituye una norma de carácter impositivo a la autoridad electoral para la organización de dos debates presidenciales, sino que se trata de un conjunto de reglas que facultan a la autoridad electoral a coordinar la realización de debates entre candidatos más allá de la voluntad de partidos y candidatos, por lo tanto no se trata de normas dispositivas, sino de normas de interés público, como lo define el propio artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así que la consideración de la responsable en el sentido de que el conjunto de normas del artículo 70 del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales **debe interpretarse en sentido estricto a fin de no afectar derechos de terceros o incidir en el diseño del sistema electoral en su conjunto**, es contraria a los principios que rigen la función electoral, así como a los fines del Instituto Federal Electoral, de velar por la autenticidad del sufragio y de garantizar el libre ejercicio del sufragio, dichas disposiciones deben interpretarse conforme a lo dispuesto en el artículo 3, segundo párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tanto, la consideración de interpretación en “sentido estricto” del multicitado artículo 70, atenta en contra de los derechos más elementales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados Internacionales cuyas normas se señalan como violadas.

Asimismo, las consideraciones de la responsable resultan contrarias al criterio de interpretación de carácter obligatorio que se cita a continuación:

***Democracia Social, Partido Político Nacional vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral Jurisprudencia 29/2002***

***DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.***

*Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.*

### **Tercera Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000. Democracia Social, Partido Político Nacional. 6 de junio de 2000. Unanimidad de votos.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte adora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Loyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.*

***La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.***

***Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.***

Asimismo, la peculiar interpretación de la responsable sobre el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta incongruente con las demás consideraciones en torno a la protección y a garantizar los derechos humanos, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en la que ofrece una interpretación de las normas electorales, conforme a tales derechos y de favorecer en todo tiempo la protección más amplia a las personas, en los términos del artículo 1o, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se señala en las siguientes consideración del acuerdo de regulación de debates que se impugna:

*2. Es obligación del Instituto Federal Electoral, en el ámbito de sus atribuciones, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los tratados*

*internacionales de los que México sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, interpretando las normas relativas a tales derechos de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, en los términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*3. Entre los fines del Instituto Federal Electoral están contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y a la cultura democrática, de acuerdo con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de conformidad con el artículo 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 105, numeral 1, incisos a), b), d) y g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*4. Los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, tal como lo dispone el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución General de la República.*

*5. De acuerdo con el artículo 2º, numeral tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y a los candidatos, promover la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio.*

*6. La jurisprudencia 11/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoce que la libertad de expresión, si bien no es un derecho absoluto, debe maximizarse en el contexto del debate político en cualquiera de sus modalidades, atendiendo a lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes electorales.*

*7. Los debates son un elemento importante para la difusión y confrontación de las ideas y programas de las candidatas y los candidatos, las coaliciones y los partidos políticos, por lo que resultan relevantes y necesarios dentro del Proceso Electoral, como ejercicios de comunicación política en una sociedad democrática. Por ello es preciso alentar y apoyar su*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*celebración en el marco de la normativa aplicable, asegurando el más amplio ejercicio de la libertad de expresión, la equidad en la contienda electoral y el concurso de quienes participan en ésta o intervienen en tareas vinculadas al Proceso Electoral, con la finalidad de promover el ejercicio del voto libre, informado y razonado de los ciudadanos.*

En consecuencia, las normas señaladas por la responsable de garantía y protección a los derechos relacionados con la libertad y ejercicio del voto informado, no constituyen simples declaraciones, sino derecho positivo que se debe reflejar en la recta interpretación de normas electorales, como es el caso del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, en la interpretación restrictiva que la responsable realiza de las normas del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con la difusión de los debates, sostiene que en la transmisión de los debates se otorga **un derecho** a los concesionarios y permisionarios de carácter privado, pues éstos tienen la posibilidad de decidir transmitir o no los debates, consideración que es contraria al sentido y fin de las bases generales previstas en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo propósito es lograr y garantizar la más amplia cobertura y difusión de los debates, para lo cual desde la misma exposición de motivos, refiere de manera expresa *“... la forma para garantizar su difusión en radio y televisión, abriendo la posibilidad de acuerdos y acciones de cooperación en la materia, entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión”*. Por tanto, contrario a lo sostenido por la responsable, los párrafos 3 y 4 del artículo 70 del citado ordenamiento electoral, no otorgan un derecho para transmisión o no de los debates, sino una serie de reglas tendentes a garantizar su difusión, que en primer término faculta al Instituto Federal Electoral a disponer lo necesario para garantizar la difusión de los debates, entre las que se encuentran las siguientes:

- El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates; o El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.
- 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.

Es decir, contrario a lo considerado por la responsable, se establecen una serie de reglas

encaminadas a persuadir y lograr acuerdos con los concesionarios de la radio y la televisión, para la difusión de los debates, disponiendo la autorización de suspender durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales, lo cual no constituye acumulación de tiempos ni

afectación a la prerrogativa de los partidos políticos ni a los tiempos que corresponden a la autoridad electoral, como indebidamente lo relaciona sin motivación ni fundamentación la autoridad responsable.

Es en estas bases generales del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde adquiere particular sentido y relevancia, los motivos expresamente referidos por el legislador en la exposición de motivos que dio origen al Código Electoral vigente.

Por lo demás, la disposición legal de autorizar la suspensión de la transmisión de los mensajes que corresponden a partidos políticos y autoridades electorales, desde luego que constituye más que una disposición de carácter excepcional, como lo sostiene la responsable, una disposición tendente a garantizar la difusión de los debates y por tanto, constituye una disposición que forma parte de la regulación de la administración de los tiempos del Estado a cargo del Instituto Federal Electoral que abraza tanto el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, como de las autoridades electorales; reiterando que los debates entre candidatos constituyen una parte de la organización del proceso electoral a cargo de la autoridad electoral, por lo que las reglas de su difusión establecidas en las bases generales del citado artículo 70, son aplicables a todos los debates entre candidatos.

En esta tesitura la responsable sostiene que la autorización de suspender mensajes, **no debe entenderse como una atribución o facultad discrecional o potestativa de la autoridad para otorgar tal autorización**, ni como una **regla general**, aplicable a cualquier tipo de debates, referida exclusivamente a **los dos debates** a que alude el numeral 1 del propio artículo 70, ya que responde a la necesidad de promover la transmisión de los debates ordenados por el propio ordenamiento, en tanto que implica una afectación justificada a las prerrogativas de los partidos políticos, y que deben ser armonizadas con los demás derechos protegidos por éste, dispuestos tanto de los ordenamientos nacionales, como de las disposiciones internacionales, resultando aplicable lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 32.2, en el sentido de que *...los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás,, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común.*

Al respecto, es de destacar las contradicciones en las que incurre la responsable, de señalar primero que la autorización de suspender mensajes es un derecho de los concesionarios de la radio y la televisión condicionado a la difusión de debates, y ahora, señala que no debe entenderse como una atribución o facultad discrecional o potestativa de la autoridad para otorgar tal autorización, tales consideraciones de la responsable además de incongruentes carecen de motivación y fundamentación, puesto que la citada autorización se establece expresamente en el párrafo 4 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y además contrariamente a la consideración de la responsable, tal disposición se encuentra estrechamente relacionada con las atribuciones de la autoridad electoral de disponer lo necesario

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

para la difusión de los debates y realizar las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales, en concordancia con la respectiva exposición de motivos que dio origen a al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En otra parte, la responsable considera que limitar el ejercicio de las prerrogativas de los partidos implica en sí mismo limitar las libertades de expresión e información de los partidos políticos se encuentran directamente ligadas con aquellas, que todo ejercicio de aplicación debe considerar armonizar los diversos derechos que se encuentren en juego en los actos que la autoridad realice, lo cual carece de sustento, en virtud de que la autorización de suspender mensajes de partidos y autoridades electorales en los tiempos administrados por el Instituto Federal Electoral en la radio y la televisión, no constituye una limitante al ejercicio de las prerrogativas de los partidos, puesto que dicha regla de suspensión forma parte de la regulación de la administración de los tiempos del Estado a cargo del Instituto Federal Electoral, tal y como lo dispone el artículo 41, fracción III, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que se precisan a continuación:

**Artículo 41.** [...]

**III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente **y a lo que establezcan las leyes:**

[...].

En consecuencia, no se trata de una disposición de carácter excepcional, ni tampoco de una disposición que restrinja la prerrogativa de los partidos políticos, como indebidamente lo señala la responsable. Resultando francamente inverosímil la consideración de la responsable, en el sentido de que dicha autorización de suspender los mensajes de partidos y autoridades electorales, para garantizar la difusión de los debates entre candidatos, implique una limitación a las libertades de expresión e información de los partidos políticos, puesto que la realización y difusión de los debates se enmarca precisamente en tales derechos de expresión e información no sólo de los partidos políticos, sino de la población en general.

Por otra parte, concluye la responsable que la propuesta de ampliar el número de debates a realizar, en los términos del artículo 70 del código electoral federal, resultaría en una extralimitación de las facultades con que cuenta la autoridad electoral, arrogándose atribuciones que no le corresponden y que la realización de otros debates a los dos a que está obligado a organizar el Instituto Federal Electoral, depende del interés y la voluntad de las y los candidatos registrados a un

mismo cargo de elección popular, que de manera **unánime** acuerden la realización de los mismos.

Tales consideraciones carecen de sustento jurídico, en virtud de que la realización de debates entre candidatos, de modo alguno implica una extralimitación de las facultades de la autoridad electoral ni implica arrogarse atribuciones que no le corresponden, ni tampoco que dicho ejercicio democrático se limite a los debates expresamente señalados en los párrafos 1 y 2 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sentido contrario a las estimaciones de la responsable, la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 104 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y además el artículo 3, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la aplicación de las normas del citado Código corresponde al Instituto Federal Electoral, en sus respectivo ámbito de competencia.

En consecuencia, con la regulación de los debates entre candidatos, con bases generales establecidas en el artículo 70 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los mismos pasaron a formar parte de la organización del proceso electoral a cargo del Instituto Federal Electoral. Ahora bien, si en los párrafos 1 y 2 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala como una regla mínima la realización de dos debates presidenciales a realizarse en la primera semana de mayo y a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección, ello de modo alguno coloca fuera de las reglas de dicho precepto los debates que se realicen en fechas distintas y otros candidatos a distinto cargo de elección popular, como indebidamente lo estima la responsable, puesto que en todo momento, como lo preveía el artículo 190 del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, antes de la regulación de los debates, ya se preveía que el Instituto, a petición de los partidos políticos y candidatos que así lo decidan, organizará debates públicos y apoyará su difusión, más aún cuando se han establecido reglas generales en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, para la coordinación de debates entre candidatos a cargo del Instituto Federal Electoral, así como para garantizar su difusión en los medios de comunicación social de mayor cobertura.

Considera la responsable que resulta improcedente una interpretación extensiva del artículo 70, y que sus alcances se limitan a los dos debates que realice el Instituto en cumplimiento, pues afirmar lo contrario sería imponer mayores obligaciones y limitantes a los permisionarios de carácter público y a los partidos políticos, respectivamente, que las ya existentes, tales consideraciones también carecen de sustento

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

jurídico en virtud de que la interpretación de las reglas del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplica lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que no se trata de interpretación “extensiva” sino de interpretar las normas dentro del contexto normativo al que pertenecen, así como de acuerdo a los propósitos y finalidades de la misma, en tal sentido, las disposiciones del artículo 70 del citado ordenamiento electoral, de modo alguno pueden restringirse a limitar los debates entre candidatos, ni tampoco a la elección presidencial, porque sería contrario a las reglas de los principios del Estado democrático, al cual no sólo se sujetan los partidos políticos, sino también la autoridad electoral. .

En otra parte de sus consideraciones la responsable considera que una interpretación distinta a la que realiza y califica de restrictiva, sería imponer mayores obligaciones y limitantes a los permisionarios de carácter público y a los partidos políticos, respectivamente, que las ya existentes, lo cual carece de motivación y fundamentación, puesto que como ya se ha venido indicando, las reglas del artículo 70 antes citado, en torno a garantizar la difusión de los debates entre candidatos, forman parte de las normas que regulan la atribución constitucional del Instituto Federal Electoral de administrar los tiempos del Estado en la radio y televisión, así como su atribución de coordinar los debates entre candidatos como parte de la organización del proceso electoral, lo que no significa mayores obligaciones ni limitantes a concesionarios y a partidos políticos, lo cual al calificarse en común por la responsable carece de sustento e virtud de la naturaleza diversa de concesionarios y partidos políticos, de lo que se colige que la responsable no precisa ni identifica las “obligaciones” o “limitantes” a partidos o concesionarios, en todo caso, la difusión de debates de modo alguno impone obligaciones o limitaciones a los partidos, sino por el contrario, es parte de los principios del Estado democrático, que de modo alguno implica mayores obligaciones o limitantes a que alude la responsable.

En este sentido, la responsable también concluye que la excepción se suspender la transmisión de promocionales y mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, no puede ser aplicada de forma extensiva sin que con ello se violente el principio de legalidad, pues hacerlo traería como consecuencia ampliar las limitantes a las prerrogativas de los partidos políticos, así como las obligaciones impuestas a los permisionarios de carácter público, al respecto es de reiterar que tal suspensión no es una excepción normativa, sino una regla que forma parte de la administración de los tiempos del Estado a cargo del Instituto Federal Electoral, tendiente a garantizar la difusión de los debates entre candidatos, previsto en la ley, por lo que no puede ser contrario al principio de legalidad como lo estima la responsable, ni tampoco “amplia limitante” alguna a las prerrogativas de los partidos, por las razones expuestas.

Finalmente es de señalar que el requisito de congruencia con el que debe contar cualquier resolución consiste en la plena

coincidencia que debe existir entre lo resuelto con la litis planteada en la demanda respectiva, sin introducir aspectos ajenos a la controversia, sirve de sustento la jurisprudencia emitida por esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dice:

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).** Conforme se dispone en el artículo 28, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes, los acuerdos, resoluciones o sentencias que pronuncien el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, los consejos distritales y municipales, así como el Tribunal Local Electoral deben contener, entre otros requisitos, los fundamentos jurídicos y razonamientos lógico-jurídicos que sirvan de base para la resolución o sentencia, de lo que se deduce que es la sentencia, resolución o acuerdo, entendido como un acto jurídico completo y no en una de sus partes, lo que debe estar debidamente fundado y motivado, **por lo que no existe obligación para la autoridad jurisdiccional de fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas, divide una sentencia o resolución, sino que las resoluciones o sentencias deben ser consideradas como una unidad y, en ese tenor, para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.**

**Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-056/2001. Partido del Trabajo.

13 de julio de 2001. Unanimidad de 6 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-377/2001. Partido de la Revolución Democrática. 13 de enero de 2002. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-383/2001. Partido de la Revolución Democrática. 13 de enero de 2002. Unanimidad de votos.

**Nota:** El contenido del artículo 28, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes, interpretado en esta jurisprudencia, corresponde con

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

*el 375, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Aguascalientes vigente.*

*La Sala Superior en sesión celebrada el veintiuno de febrero de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.*

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.”*

Es así que las porciones normativas del acuerdo primero por el que se aprueban las Bases y los Lineamientos o Criterios Orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, resultan contrarias a la ley, que se señalan (mediante subrayado o en negritas) a continuación:

**BASES PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS DEBATES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**PRIMERA.** *Las presentes Bases tienen por objeto establecer las condiciones mínimas para el cumplimiento de la obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de coordinar los dos debates entre candidatas y candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

[...]

**DÉCIMA.** [...]

*Las estaciones y canales de concesionarios y permisionarios no públicos que decidan transmitir, en vivo, de forma gratuita y sin interrupciones, los debates a los que se refiere el presente artículo, quedan autorizados a suspender la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales durante el tiempo correspondiente es decir 2 y hasta 3 minutos de mensajes pautados por el Instituto por cada hora completa de transmisión.*

**LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**CUESTIONES GENERALES**

1. *Los presentes Lineamientos o Criterios Orientadores tienen por objeto establecer las condiciones mínimas para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70*

**del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

[...]

4. Los debates a los que se refieren estos Lineamientos o Criterios Orientadores se podrán realizar en el periodo de campaña, según lo convengan las candidatas y los candidatos.

5. [...]

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la libertad de las candidatas y los candidatos de participar en debates y de elegir, de común acuerdo entre los participantes, los formatos que consideren adecuados para ese fin.

**A. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORGANIZADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

6. Cuando medie acuerdo unánime y escrito de las candidatas y los candidatos a la Presidencia de la República y éstos expresamente soliciten al Instituto Federal Electoral que intervenga en la coordinación de los debates que aquéllos convengan, el Instituto Federal Electoral actuará, en lo conducente, conforme a lo establecido en las Bases relativas a los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Acuerdo que contenga el formato de dichos debates. La solicitud deberá presentarse ante la Presidencia del Consejo General del Instituto hasta quince días antes de la fecha o de las fechas establecidas por las propias candidatas y candidatos para la celebración del debate o los debates.

7. En estos casos se observarán las normas aplicables a la difusión por radio y televisión, incluida la prevista en el artículo 55, numeral 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y hará gestiones para propiciar la difusión en vivo y de manera ininterrumpida en el mayor número de estaciones de radio y canales de televisión. Las señales que el Instituto genere podrán ser utilizadas en forma gratuita por los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

**B. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES EN LOS QUE SE SOLICITE LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

10. La solicitud deberá contener el nombre de las candidatas o candidatos de que se trate y sus representantes, y señalará claramente el formato

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

***y tiempos acordados, la fecha para la celebración del debate, el lugar, el nombre de la persona que actuará como moderadora y los temas a tratar***

13. El Consejo Local podrá requerir cambios o ajustes a los formatos, fechas, lugares y cualquier otra característica del debate para garantizar los principios generales que rigen la materia electoral, así como la observancia de los Lineamientos aplicables. **Si no se atienden las peticiones formuladas por el Consejo Local, éste se abstendrá de participar y notificará inmediatamente su decisión a los solicitantes.** Conforme a los agravios hechos valer, debe revocarse de manera parcial las partes normativas con énfasis añadido, en virtud de que contrario a las bases generales previstas en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se clasifican los debates entre candidatos en previstos y no previstos por dicho dispositivo legal, siendo que los debates entre candidatos como parte de la organización del proceso electoral a cargo del Instituto Federal Electoral, se encuentran amparados en las bases del citado artículo 70, por lo que los apartados A y B de los LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, deben formar parte de las BASES PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS DEBATES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Por lo que hace a la base décima, segundo párrafo, en virtud de que la transmisión de los debates no impone nuevas obligaciones y que la suspensión de la transmisión de los mensajes de los partidos y autoridades tiene como fin el de garantizar la difusión de los debates entre candidatos, y en atención al principio de certeza y seguridad jurídica, se debe eliminar la referencia a concesionarios y permisionarios públicos, así como el vocablo decidan, y la frase “de forma gratuita”, sustituyendo la frase “es decir, 2 y hasta 3 minutos de mensajes pautados por el Instituto por cada hora completa de transmisión” por la que se pretende definir el concepto “tiempo correspondiente”:

**DÉCIMA. [...]**

Las estaciones y canales **de concesionarios y permisionarios no públicos** que decidan transmitir, en vivo, **de forma gratuita** y sin interrupciones, los debates a los que se refiere el presente artículo, quedan autorizados a suspender la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales **durante el tiempo correspondiente, es decir, 2 y hasta 3 minutos de mensajes pautados por el Instituto por cada hora completa de transmisión.**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

A efecto de señalar del día en que se transmitan los debates, conforme a las disposiciones previstas en los párrafos 3 y 4 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se previene, que:

- El Instituto dispondrá lo necesario para la difusión de los debates;
- El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.
- Las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.

Por lo que hace a los LINEAMIENTOS O CRITERIOS ORIENTADORES PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, deben circunscribirse al apartado C. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS REALIZADOS POR PERSONAS FÍSICAS Y MORALES SIN LA INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ) ELECTORAL, pero con el título “DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”, en lugar de “SIN LA INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL” por resultar una obviedad.

En consecuencia, el numeral 1 de los lineamientos o criterios orientadores debe circunscribirse al citado apartado C.

Por lo que hace al apartado A. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORGANIZADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DISTINTOS DE LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, sus numerales 6 y 7 deben de suprimirse en razón de que la voluntad de los candidatos para la participación en los debates ha quedado consignada de manera reiterada en los numerales 4 y 5 segundo párrafo de los lineamientos o criterios orientadores, en los términos siguientes:

*4. Los debates a los que se refieren estos Lineamientos o Criterios Orientadores se podrán realizar en el periodo de campaña, según lo convengan las candidatas y los candidatos.*

*5. [...]*

*Lo anterior se entiende sin perjuicio de la libertad de las candidatas y los candidatos de participar en debates y de elegir, de común acuerdo entre los participantes, los formatos que consideren adecuados para ese fin.*

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Y en virtud de que además de innecesarios, limitan y pueden entorpecer el libre ejercicio de los debates entre candidatos, al sustraer de la coordinación de la autoridad electoral el posible acuerdo entre candidatos, con la consabida afectación a la libre expresión de ideas, difusión y contraste de plataformas electorales y para el ejercicio del voto libre e informado, al exigir previo “acuerdo unánime” y al margen de la autoridad electoral, es decir, sin que se garantice la intermediación de la autoridad electoral para procesar las solicitudes de los candidatos interesados. )

Asimismo deben suprimirse las porciones normativas señaladas en virtud de que se realiza una referencia al artículo 55, numeral 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, que es aplicable a los programas de debate como genero periodístico y no los debates a cargo de la autoridad electoral como parte de la organización del proceso electoral.

La misma suerte debe corresponder al numeral 10 del apartado B. DEBATES ENTRE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A CARGOS DE SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES EN LOS QUE SE SOLICITE LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, en donde asimismo se limita y pueden entorpecer el libre ejercicio de los debates entre candidatos, al sustraer de la coordinación de la autoridad electoral el posible acuerdo entre candidatos, con la consabida afectación a la libre expresión de ideas, difusión y contraste de plataformas electorales y para el ejercicio del voto libre e informado, al exigir que la solicitud deberá contener el nombre de las candidatas o candidatos de que se trate y sus representantes, y señalará claramente el formato y tiempos acordados, la fecha para la celebración del debate, el lugar, el nombre de la persona que actuará como moderadora y los temas a tratar.

En el numeral 13, se debe eliminar la parte final, en donde se establece que si no se atienden las peticiones formuladas por el Consejo Local, éste se abstendrá de participar y notificará inmediatamente su decisión a los solicitantes, en relación al cambios o ajustes a los formatos, fechas, lugares y cualquier otra característica del debate para garantizar los principios generales que rigen la materia electoral, así como la observancia de los Lineamientos aplicables, lo cual resulta improcedente en virtud de que corresponde a la autoridad electoral la coordinación de los debates, conforme a las bases del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Razonando concluyentemente que de conformidad con lo previsto en el artículo 99 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IX, párrafo segundo del mismo precepto que señala: *“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las Salas del Tribunal Electoral, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior, informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*. Texto que se reproduce fielmente en el artículo 6, párrafo 4 del Código Federal de

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Instituciones y Procedimientos Electorales, y de que en el caso se trata del primer acto de aplicación del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que, teniendo en cuenta los argumentos vertidos en los agravios que anteceden, así como lo dispuesto por el artículo lo. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia emitida por ese máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, identificada con la clave 11/2008, aprobada en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho por unanimidad de votos y declarada formalmente obligatoria, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21; bajo el rubro: *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”*. Es que se pide de esa Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, se resuelva la inaplicación de la porción normativa que refiere a dos debates, contenida en el primer párrafo del artículo 70 del Código Comicial, precisamente por ser contraria a la Constitución General de la República, así como las disposiciones que de la misma se deriven.

**SEXTO. Estudio del fondo de la litis.** Previo al estudio de los conceptos de agravio, cabe advertir que en los medios de impugnación acumulados se controvierten dos acuerdos diversos del Consejo General del Instituto Federal Electoral relacionados con la celebración de debates de candidatos a cargos de elección popular en el procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce (2011-2012).

Por tanto, dada la conexidad existente entre los actos controvertidos se hará un estudio conjunto de los conceptos de agravio, a fin de hacerlo coherente, el cual se hará atendiendo a la naturaleza de los argumentos de los actores, ya sea que se controvierta la constitucionalidad de una norma o que los conceptos de agravio sean tendentes a controvertir aspectos de legalidad, procedimentales, formales o de fondo.

En este orden de ideas, primero se analizará el marco normativo, constitucional y legal, que regula el acceso a radio y televisión de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

candidatos, así como el relativo a la celebración de debates entre candidatos a cargos de elección popular en el procedimiento electoral federal.

Al respecto, se debe precisar que el estudio de los conceptos de agravio se hará en orden distinto al expuesto, sin que su examen en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado genere agravio alguno al enjuiciante y recurrentes.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a fojas ciento diecinueve a ciento veinte, de la “*Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, volumen 1 (uno), intitulado “*Jurisprudencia*”, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

### **1. Marco constitucional y legal del acceso al tiempo en radio y televisión de los sujetos de Derecho Electoral.**

El Poder Revisor Permanente de la Constitución, en la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral, estableció las bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en radio y televisión, el cual, entre otros aspectos, tuvo como objetivo crear una nueva relación entre los

partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, específicamente, la radio y televisión.

Este nuevo modelo previó el derecho constitucional de los partidos políticos al uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social en tiempos que corresponde al Estado, facultando al Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión en materia electoral.

Las razones expuestas a fin de prever ese nuevo modelo de comunicación social en materia electoral se advierten, con claridad, de la lectura de los dictámenes emitidos por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores y del que aprobó la Cámara de Diputados, los cuales se transcriben en su parte conducente:

### **Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores.**

[...]

Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a los modelos de propaganda que le son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden constitucional.

[...]

Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.

En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

Este es el reclamo de la sociedad, esta es la respuesta del Congreso de la Unión que esperamos sea compartida a plenitud por las legislaturas de los Estados, parte integrante del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

### **Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:**

[...]

En la nueva Base III del artículo 41 quedan establecidas las normas constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

[...]

Por otra parte, se eleva 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. Dicha prohibición ya existía en la ley, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminan por hacerla letra muerta.

Estas comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata de, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en las preferencias electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Este es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y televisión.

[...]

De lo trasunto, se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución consideró incluir en el nuevo modelo de comunicación social, como único acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, el tiempo que corresponde al Estado en materia electoral, asimismo previó la prohibición a las personas físicas y morales contratar o adquirir tiempo en radio y televisión, a fin de difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

De esta forma, el Poder Revisor de la Constitución estableció en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seis bases, en la cuales se regulan los principios y normas a las que se deben sujetar las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país, así como la distribución de tiempo en radio y televisión que le corresponde a los partidos políticos, al respecto se transcribe la base tercera, apartado A, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

De la norma constitucional transcrita se advierte que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado para sus propios fines y para la de los partidos políticos, tal tiempo, se distribuirá en los horarios de los concesionarios y permisionarios en las proporciones que señalan las bases constitucionales del artículo mencionado.

Ahora bien, el tiempo que administra el Instituto Federal Electoral, durante el desarrollo de los procedimientos electorales, desde el inicio del periodo de precampaña hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva, es de cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, que se distribuirá de entre dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, comprendiendo el horario de las seis hasta las veinticuatro horas de transmisión de los concesionarios o permisionarios, sin que exista posibilidad de que los partidos políticos contraten espacios en forma directa o por conducto de alguna otra persona.

Por otra parte, cabe precisar que la aludida reforma tuvo como otro de sus objetivos, evitar que los intereses de los

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados o de la vida política nacional; es decir, el propósito expreso de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, fue la de impedir que los factores reales de poder, entre los cuales destaca, el poder económico, influyeran en las preferencias electorales, con la compra de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de partidos políticos o candidatos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2008, en sesión de cuatro de marzo de dos mil ocho, determinó a partir de los antecedentes del procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional en materia electoral, publicada el trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, que las razones que dieron lugar a establecer un nuevo modelo de comunicación social en materia electoral obedeció, entre otros motivos, a lo siguiente:

[...]

Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero, un año después, se observó una creciente tendencia a que éstos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.

[...]

Por tal motivo, a efecto evitar la utilización de prácticas antidemocráticas, como la que se ha precisado, el Poder Revisor Permanente de la Constitución consideró necesario modificar el sistema electoral mexicano, por lo cual modificó sustancialmente al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previendo, entre otros aspectos, los consistentes en:

1. Prohibir a los partidos políticos contratar o adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, exclusivamente, por medio del tiempo que el Estado disponga conforme a la Constitución y las leyes, el cual, en materia electoral, será asignado al Instituto Federal Electoral, como autoridad única, para esos fines;

3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

4. Elevar a rango constitucional, la obligación del Estado de destinar, durante los procedimientos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión, en la inteligencia de que se trata de un cambio de uso del tiempo del cual es titular el Estado, mas no la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por parte de los concesionarios de esos medios de comunicación;

5. Establecer las normas aplicables para el uso del tiempo del Estado en radio y televisión, por parte de las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas;

6. Prever que los partidos políticos nacionales accederán a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, en el tiempo que corresponde al Estado, preservando la forma de distribución igualitaria e imponiendo la prohibición de contratar tiempo en esos medios de comunicación fuera de los precisados con antelación;

7. Prohibir a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, así como utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas;

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

**8.** Autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, previendo excepciones específicas y de forma limitativa a tal regla;

**9.** Prohibir a las personas físicas o morales sea a título propio o por conducto de terceros, contratar o difundir mensajes en radio y televisión, mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

**10.** Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las disposiciones constitucionales y legales en materia de radio y televisión, para lo cual se faculta al Instituto Federal Electoral para ordenar, de ser procedente y de forma excepcional, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que en la ley se prevean.

La previsión constitucional, se reprodujo en el Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el ocho de enero de dos mil ocho, en el Diario Oficial de la Federación, al establecer:

### **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### **Artículo 49**

[...]

**2.** Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

[...]

De la normativa trasunta se advierte lo siguiente:

- El Instituto Federal Electoral, es la única autoridad para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.
- Los partidos políticos tendrán acceso a tiempo en radio y televisión correspondiente al tiempo del Estado que es administrado por el Instituto Federal Electoral.
- **Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, no podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.**
- **Ninguna persona física o moral, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos.**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

- La contratación indebida de tiempos en radio y televisión, constituye una infracción al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esa manera, **la prohibición constitucional en comento consiste en evitar que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como cualquier otra persona física o moral, por sí mismos o por medio de terceros, contraten o adquieran tiempos en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.**

### **2. Marco constitucional y legal para celebrar debates entre los candidatos a cargos de elección popular en el procedimiento electoral federal.**

Por lo que respecta al régimen jurídico de la organización y difusión de los mencionados debates, a juicio de esta Sala Superior son aplicables los artículos 41, párrafo segundo, bases I, III, apartado A, primer párrafo, apartado D, así como V, párrafos primero, segundo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 23, 36, párrafo 1, incisos b) y k); 48, párrafo 1, inciso a); 49, 50, 51, 70, 104, 105, 106 y 118, párrafo 1, incisos a), l) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se establece:

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Artículo 41.-...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en

cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

### **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### Artículo 1

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas; y
- c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

#### Artículo 2

1. Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

2. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

3. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.

4. El Instituto dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas antes establecidas y de las demás dispuestas en este Código.

#### Artículo 3

1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

2. 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.

#### Artículo 23

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

### Artículo 26

1. El programa de acción determinará las medidas para:

a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;

b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;

c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y

d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

### Artículo 36

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

...

b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

...

k) Los demás que les otorgue este Código.

### Artículo 48

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

a) Tener acceso a la radio y televisión en los términos de la Constitución y este Código;

...

### Artículo 49

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.

6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

### Artículo 50

1. El Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.

### Artículo 51

1. El Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva;
- c) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;
- d) El Comité de Radio y Televisión;
- e) La Comisión de Quejas y Denuncias; y
- f) Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

### 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.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

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.

### Artículo 104

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

### Artículo 105

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

3. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa, que se regirán por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General, en el cual se establecerán los respectivos mecanismos de ingreso, formación, promoción y desarrollo.

### Artículo 106

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.

3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme al presente Código.

4. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.

### Artículo 118

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;

...

l) Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables;

...

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

De las disposiciones constitucionales y legales transcritas se advierte que:

1. El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo que tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones federales, en el ejercicio de esa función, se rige, entre otros, por los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad;

2. Que la autoridad administrativa electoral federal tiene la atribución de determinar la forma y reglas en que se celebrarán dos debates entre los candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de las campañas electorales respectivas, para lo cual puede emitir los acuerdos necesarios.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

En términos de lo dispuesto en el artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si el Consejo General tiene específica competencia de regular lo relativo a los debates.

Ahora bien, esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-38/2012, sostuvo que **el debate** es la controversia o discusión, de manera organizada formalmente, caracterizada por enfrentar o confrontar distintas posiciones, que pueden ser opuestas o contrarias en distinto grado, sobre uno o varios temas determinados. De tal manera, el debate es el intercambio y exposición de opiniones críticas, que se hace frente a un determinado público, generalmente bajo la dirección de un moderador, cuyo papel es mantener el respeto y la exposición ordenada de las diversas opiniones o posturas sobre determinado tópico.

En materia política, las posturas de quienes participan en un debate, básicamente parten de las ideologías, plataforma política, programas de gobierno o de trabajo, así como de las propuestas que cada partido político, coalición, precandidato o candidato, presenta ante la ciudadanía, a fin de obtener su voto en un procedimiento electoral.

Conforme a lo expuesto, las reglas que en determinado momento pueda interpretar o dictar el Instituto Federal Electoral en materia de debates, no sólo deben comprender el respeto y cumplimiento puntual de los principios rectores de la función electoral, sino también las prohibiciones de carácter constitucional.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Cabe precisar que conforme al actual régimen jurídico los deberes jurídicos en materia político-electoral relacionados con la asignación de tiempo en radio y televisión, previstos el artículo 41, del referido ordenamiento supremo, el cual es aplicable a los partidos políticos y a los candidatos, en cuanto a su derecho de acceso a radio y televisión, a fin de difundir sus mensajes, dado que la administración única del tiempo del Estado en esos medios de comunicación social, en materia electoral, corresponde exclusivamente al Instituto Federal Electoral, no puede ser sustento jurídico de ese órgano administrativo electoral para poder regular situaciones no previstas con relación a la posibilidad reglada, específicamente, respecto de celebración de debates, porque ello está regido por las prescripciones normativas incluidas por el legislador ordinario en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la normativa constitucional y legal citada se advierte que el legislador federal, reguló la celebración únicamente de dos debates entre los candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durante la etapa de campañas electorales, lo cual de conformidad con lo previsto en los párrafos 3 y 4, del artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los únicos debates que se pueden transmitir por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida, cabe advertir que la difusión debe ser en vivo, y no se advierte la posibilidad de su retransmisión o transmisión diferida.

Al respecto, los concesionarios y permisionarios privados, pueden difundir esos debates en las estaciones de radio y canales de televisión, siendo ello una potestad, por lo cual el

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

legislador previo que si deciden difundirlos en vivo, puede suspender, durante el tiempo respectivo, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales, también se debe aclarar que no se advierte la posibilidad de su retransmisión o transmisión diferida.

En este contexto es claro que el legislador ordinario únicamente estableció un deber jurídico para los permisionarios públicos, de transmitir dos debates, de conformidad a lo previsto en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que del análisis de la normativa antes citada se advierta un diverso deber.

Cabe destacar que en el caso de los dos debates previstos en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los únicos que se pueden difundir mediante estaciones de radio y canales de televisión.

Sin embargo, ello no implica que se puedan organizar cuantos debates los candidatos quieran, ya sea que se de entre todos los candidatos o bien, que sólo participen algunos. Asimismo, tampoco se advierte prohibición para la participación en esos debates diversos, del Instituto Federal Electoral, sino que a juicio de esta Sala Superior, únicamente se advierte el deber jurídico de que no se difundan en estaciones de radio y canales de televisión.

### **3. Análisis de los conceptos de agravio.**

**3.1 Control de constitucionalidad del párrafo 1, del artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

Cabe precisar que los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano en el recurso de apelación SUP-RAP-94/2012, solicitan la inaplicación del párrafo 1, del artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerarlo inconstitucional en atención a que solamente prevé la celebración de dos debates.

Los institutos políticos aludidos aducen que la norma tildada de inconstitucional vulnera lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la tesis de jurisprudencia emitida por ese máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, identificada con la clave 11/2008, cuyo rubro es: “*LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO*”; solicitan a esta Sala Superior la inaplicación de la porción normativa relativa a “**dos debates**”, con base en los argumentos contenidos en sus conceptos de agravios, expresados en su escrito de demanda.

La pretensión de los partidos políticos es que se inaplique el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa en la que se prevé que se llevarán a cabo dos debates. Su causa de pedir la sustentan en la libertad de expresión y maximización de los derechos humanos.

Lo anterior a efecto de que se puedan celebrar más de dos debates, y el Instituto Federal Electoral no se constriña a llevar a cabo únicamente esos dos debates previstos en la norma controvertida por inconstitucional.

Esta Sala Superior considera que el concepto de agravio de los mencionados partidos políticos es **infundado**, porque contrariamente a lo argumentado por ellos, el artículo 70,

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es inconstitucional, porque de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6º, 35 y 41 de nuestra norma fundamental se puede colegir válidamente que la celebración de los debates y su difusión en radio y televisión está sujeta a un nuevo modelo de comunicación social.

En los artículos 1º, 6º, 35 y 41, en su parte conducente, se prevé lo siguiente:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

**Artículo 6o.-** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

**Artículo 35.-** Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

...

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Del artículo 1º, de la Constitución federal se advierte que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por ese ordenamiento y por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.

En el artículo 6º de la norma fundamental se garantiza el derecho a la libertad de expresión al prever que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Ahora bien, en el numeral 35, de la Constitución federal, se prevé entre otras prerrogativas del ciudadano la de votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular.

En el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado c), de nuestra norma fundamental, se prevén las reglas de distribución de tiempo en radio y televisión que le corresponde a los partidos políticos, ello, como ya se explicó en el apartado 1 (uno) de este considerando, con la finalidad de evitar que los intereses de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados o de la vida política nacional.

En este sentido el Poder Revisor Permanente de la Constitución incluyó un nuevo modelo de comunicación social, como único acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, el tiempo que corresponde al Estado en materia electoral, asimismo previó la prohibición a las personas físicas y morales contratar o adquirir tiempo en radio y televisión, a fin de difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

En este contexto, tomando en consideración que la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, individual y social, se debe atribuir a cualquier forma de expresión, también

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

es verdad que no es un derecho absoluto sino que se pueden establecer límites que no resulten desproporcionados o irrazonables.

Así, la aludida Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la libertad de expresión, ha sostenido que *“es indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. 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. Es preciso que 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. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí”*.

En este sentido, si bien la maximización de la libertad de expresión durante las precampañas y campañas electorales es un elemento fundamental para fomentar el debate público en torno a la idoneidad de los candidatos, también es cierto que en el sistema jurídico mexicano existen normas constitucionales y legales que regulan expresamente el tema relativo a los debates entre candidatos, las cuales se deben interpretar a la luz de lo previsto en el aludido numeral 41, de nuestra constitución, por lo que respecta a su difusión en radio y televisión.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Aunado a lo anterior, cabe precisar que en el acuerdo CG99/2012, se previó la posibilidad de llevar a cabo más de dos debates y si bien las modalidades para la celebración de esos debates es diversa a la prevista en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello no implica un criterio restrictivo respecto de la celebración, exclusivamente de dos debates, porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral, previó que se pueden celebrar más de dos debates.

Por lo expuesto se considera infundado el concepto de agravio relacionado con la inconstitucionalidad planteada por los actores.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que el enjuiciante Andrés Manuel López Obrador no plantea la inconstitucionalidad del párrafo 1, del artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino más bien reconoce que esa norma es constitucional, tan es así que solicitó al Instituto Federal Electoral que llevará a cabo una interpretación conforme de esa norma con la Constitución y diversos tratados internacionales.

Ahora bien, el hecho de que el aludido ciudadano solicite que se haga una interpretación conforme utilizando el control de convencionalidad, como medio para armonizar la disposición legal a lo previsto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales los Estados Unidos Mexicanos sean parte, conlleva a la conclusión de que reconoce su constitucionalidad y no oposición a algún precepto, valor o principio tutelado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, esos planteamientos del actor

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

serán analizados en el siguiente apartado, en el cual se abordan los temas de legalidad.

### **3.2 Estudio conjunto de los conceptos de agravio, expresados para controvertir la legalidad de los acuerdos CG99/2012 y CG118/2012.**

#### **3.2.1 Posibilidad de llevar a cabo más debates entre candidatos a Presidente de la República, diversos a los previstos en el artículo 70, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Al respecto, cabe destacar que si bien formalmente los accionantes expresan, en sus respectivos recursos, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral omitió hacer una interpretación conforme del artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la posibilidad de celebrar más de dos debates.

También es cierto que se controvierte la interpretación hecha por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la cual en concepto de los demandantes es indebida.

Por tanto, primero se analizará lo concerniente a la omisión alegada, y posteriormente se hará un estudio del posicionamiento hecho por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Sala Superior considera **infundado** el concepto de agravio relativo a la omisión alegada, por lo siguiente.

En la especie, con relación a la petición hecha por Andrés Manuel López Obrador, relativa a que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinara la celebración de doce debates temáticos entre los candidatos presidenciales durante

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

el periodo de campaña, uno por semana, sobre los asuntos de interés a la ciudadanía, de la lectura del acuerdo CG118/2012, que ha quedado trasunto en esta sentencia, se advierte que tal autoridad sí se pronunció respecto de la interpretación conforme con la Constitución, tratados internacionales y normas legales aplicables.

Se afirma lo anterior, porque la autoridad responsable no incurrió en violación al principio de exhaustividad, como afirma el ciudadano actor, pues de la lectura de la resolución CG118/2012 se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sí se pronunció sobre la interpretación solicitada por el ahora actor, precisando incluso que no ser omiso respecto de los razonamientos expuestos por el solicitante, en cuanto a la aplicación *pro persona* atendiendo a la última reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero, en cuanto a que las normas relativas a los derechos humanos serán interpretadas conforme a la Constitución y a los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo de la manera más amplia a las personas.

Con relación a lo cual, también razonó que, no obstante lo anterior, el artículo 70 del código electoral federal, no establece propiamente derechos de los ciudadanos que requieran o impongan una interpretación amplia o *pro persona*, sino que impone una obligación específica a cargo de la autoridad electoral para organizar dos debates entre candidatos al cargo de Presidente de la República, por tanto, al tratarse de una norma facultativa, su interpretación debe ser estricta, pues de lo contrario se afectarían los principios de legalidad y certeza jurídica, al ampliar indebidamente las atribuciones o poderes de la autoridad en perjuicio de derechos de terceros y del propio

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

sistema de comunicación política establecido constitucional y legalmente.

Por otra parte, respecto del concepto de agravio en el cual se aduce que la resolución identificada con la clave CG188/2012, está indebidamente fundada y motivada, dada la interpretación hecha por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se considera infundado.

Previo a exponer las razones de la calificación anterior, es pertinente hacer las siguientes precisiones.

El entonces solicitante señaló en su escrito de petición, al que recayó el acuerdo impugnado, que “... *con fundamento en el artículo 8 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de solicitarles **la interpretación conforme** que ordena el segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución al artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones legales secundarias electorales relativas a la organización de debates entre candidatos presidenciales y a la manera de orientar las reglas secundarias en materia de radio y televisión para promover los principios y procedimientos democráticos, la libertad de expresión y el derecho a la información de todas las personas, primordialmente de los ciudadanos*”.

En ese sentido, el ahora enjuiciante pretendía que la interpretación solicitada del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sustentara en lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales, las leyes y demás ordenamientos, para lograr la mayor efectividad del derecho humano o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos de los principio *pro homine* y *favor libertatis*.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

En respuesta a lo anterior, el Consejo General responsable adujo lo siguiente.

1. El Instituto Federal Electoral, conforme al principio de legalidad, no cuenta con atribuciones para dejar de aplicar las normas relacionadas con el acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, aun cuando haya acuerdo unánime entre los partidos políticos. El artículo 70 del código electoral federal constituye una disposición de carácter impositivo que ordena al Instituto Federal Electoral llevar a cabo dos debates, por tanto, debe interpretarse en sentido estricto a fin de no afectar derechos de terceros o incidir en el diseño del sistema electoral en su conjunto.

No es posible interpretar el artículo 70, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como una regla general, aplicable a cualquier tipo de debates, sino que constituye una norma de carácter excepcional, referida exclusivamente a los dos debates a que alude el numeral 1 del propio artículo 70, ya que responde a la necesidad de promover la transmisión de los debates ordenados por el propio ordenamiento, en tanto que implica una afectación justificada a las prerrogativas de los partidos políticos, mismas que están garantizadas por lo dispuesto en el artículo 41 constitucional y que deben ser armonizadas con los demás derechos protegidos por éste.

2. Los derechos reconocidos por la Constitución federal se limitan precisamente por la no afectación a derechos diversos, situación que se deriva de lo dispuesto tanto de los ordenamientos nacionales, como de las disposiciones internacionales, resultando aplicable lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

artículo 32.2, en el sentido de que “...los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común”.

**3.** Ampliar el número de debates que se deban celebrar, en los términos del artículo 70 del código electoral federal, resultaría en una extralimitación de las facultades con que cuenta la autoridad administrativa electoral, con lo cual se arroga atribuciones que no le corresponden, siendo que tal interpretación es acorde con las libertades de información y expresión reconocidas por la Constitución federal, pues no restringe los derechos de la ciudadanía, así como de los partidos políticos, o sus candidatos de realizar los debates que consideren necesarios para informarse o informar, respecto de las propuestas, posturas y plataformas de cada uno de ellos.

**4.** En pleno respeto a lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la necesidad de maximizar los derechos y libertades de todo individuo, por lo que se deja en salvaguarda la posibilidad de que, tanto los partidos políticos, como los medios de comunicación social y la ciudadanía en general, lleven a cabo, con el consentimiento de los candidatos participantes, los debates que consideren necesarios para ejercer sus derechos políticos de forma plena.

**5.** En este tenor, tomando en cuenta la importancia de atender al principio pro persona, concluyó que, con independencia de no poder organizar más de los dos debates señalados en el artículo 70 del Código Federal Electoral, no se excluye, en la medida en que los partidos políticos y candidatos acuerden la realización de otros debates, que el Instituto Federal Electoral pueda apoyar en su organización, en el

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

entendido de que éstos no corresponden a aquéllos ordenados por el citado precepto legal.

6. En cuanto a lo solicitado relativo a hacer uso de la facultad con que cuenta el Instituto Federal Electoral para determinar lo conducente cuando, a su juicio, resulte insuficiente el tiempo total en radio y televisión para sus propios fines o los de otras autoridades, en términos de los artículos 41, fracción III, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello contradice la propia interpretación del artículo 70 hecha por el solicitante, pues si ésta fuera correcta, no sería necesario para la autoridad aplicar lo dispuesto en el artículo 73, bastaría con que se autorizara la realización de más debates en los términos precisados en el primer numeral.

7. El Consejo General no es omiso a los razonamientos expuestos por el solicitante, en cuanto a la aplicación pro persona que debe realizarse al amparo de lo establecido por el artículo 1º constitucional, así como en atención a lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. Atendiendo a la última reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero, las normas relativas a los derechos humanos serán interpretadas conforme a la Constitución y a los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo de la manera más amplia a las personas. Asimismo, este artículo determina que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Sin embargo, el artículo 70 del código electoral federal, no establece propiamente derechos de los ciudadanos que requieran o impongan una interpretación amplia o pro persona, sino que impone una obligación específica a cargo de la autoridad electoral para organizar dos debates entre candidatos al cargo de Presidente de la República, por tanto, al ser de una norma facultativa, su interpretación debe ser estricta, pues de lo contrario se afectarían los principios de legalidad y certeza jurídica, al ampliar indebidamente las atribuciones o poderes de la autoridad en perjuicio de derechos de terceros y del propio sistema de comunicación política establecido constitucional y legalmente.

**9.** Las libertades de expresión e información deben maximizarse en el contexto del debate público en las campañas electorales por lo que se considera factible la realización de otros debates presidenciales distintos a los previstos en el artículo 70 citado, cuando los candidatos así lo acuerden siguiendo para ello las normas legales y reglamentarias aplicables, en específico aquellas relacionadas con la administración de los tiempos en radio y televisión. Por lo que, en el caso de que se realicen otros debates al amparo de la libertad de expresión éstos deben respetar lo dispuesto por los artículos 41 de la Constitución y las demás disposiciones aplicables, entre ellas el artículo 55 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral.

**10.** No es posible aplicar los artículos 70 y 73 del Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como lo solicita Andrés Manuel López Obrador, pues hacer una interpretación extensiva sobre la realización de más debates que los establecidos en el primero de los artículos y que por ello los concesionarios y permisionarios estén autorizados a

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

suspender la transmisión de mensajes y programas de partidos político y autoridades (artículo 70), o imponerles la obligación de destinar más tiempo que el establecido por la normatividad (artículo 73), implicaría la creación de más obligaciones y limitantes que las ya establecidos por la normativa electoral, violentando los principios de legalidad y certeza antes referidos.

Ahora bien, recientemente se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, respecto de los artículos siguientes: 1º, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

De los anteriores preceptos, cabe destacar el contenido del artículo 1º, que es del tenor siguiente:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De la modificación apuntada, se advierte que la posibilidad de ejercer un control de convencionalidad, mediante diversas técnicas de hermenéutica jurídica, por tal motivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

orientadores para los juzgadores con la finalidad de que lleven a cabo su labor jurisdiccional aplicando los tratados internacionales cuando sean benéficos o maximicen algún derecho humano.

De manera particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la posibilidad de inobservar leyes por parte de los jueces del país, fijó el criterio consistente en que, por principio de cuentas, debe suponerse que las normas controvertidas son constitucionales pues a partir de esta presunción es que se permite hacer el contraste previo a su aplicación, es decir, que la inaplicación sea la última opción que tenga el juzgador para resolver un asunto.

En ese contexto, se considera que la interpretación conforme en sentido amplio, consiste en que todos los jueces del país deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más extensa.

Con independencia de lo antes razonado, en la especie, se considera que de acuerdo al ejercicio interpretativo que tiene impuesto este órgano jurisdiccional de conformidad con el mandamiento que actualmente traza el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se considera que las razones que sirvieron de apoyo a la autoridad responsable para emitir el acuerdo impugnado, son compatibles con la interpretación conforme del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la Constitución, los tratados internacionales y las normas legales aplicables.

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

En primer lugar, cabe señalar que ha sido criterio de esta Sala Superior que el principio *pro homine* implica que la interpretación jurídica debe tender al mayor beneficio del hombre, por lo que debe llevarse a cabo una interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos constitucional y legalmente, como lo prevén diversos instrumentos internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, como quedó mencionado, el nuevo modelo de control constitucional que dimana del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, —incorporado el diez de junio de dos mil once, según publicación en el Diario Oficial de la Federación— ha implicado la generación de un paradigma en la interpretación constitucional que ahora conjunta a los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental con los que tienen reconocimiento en los tratados internacionales de los que México es parte.

Por otro lado, el Estado mexicano, se ha obligado a respetar los derechos humanos de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, al suscribir y ratificar tratados internacionales relativos a tutelar los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, de suerte que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para dar vigencia o efectividad a tales derechos y libertades, mediante el despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole, por lo que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho humano.

En ese sentido, cabe advertir, que el respeto al carácter expansivo de los derechos humanos, que determina, a su vez, la afirmación del principio *favor libertatis*, conlleva a que toda limitación o interpretación de un límite de los derechos humanos deba ser hecha restrictivamente, dando el mayor grado de ejercicio posible al derecho humano que se trate.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia identificada con clave 29/2002, consultable a fojas doscientas cincuenta y cuatro a doscientas cincuenta y seis, de la “*Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, volumen 1 (uno), intitulado “*Jurisprudencia*”, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”**.

Lo anterior implica la exigencia constitucional de efectuar una interpretación que favorezca ampliamente los derechos humanos, que se traduce en la necesidad de extremar las posibilidades de interpretación conforme al marco constitucional, convencional y legal a efecto de favorecer el ejercicio de los derechos político-electorales, en términos de lo que la propia Constitución General de la República establece.

Este nuevo enfoque interpretativo, si bien ha implicado el reconocimiento constitucional de la posibilidad de efectuar una exégesis que privilegie la protección de los derechos humanos, también tiene sus límites, entre los que se encuentran el de

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

respeto al contenido total de los preceptos, como consecuencia de la efectividad del principio de conservación de la normas. Por lo tanto, este tipo de interpretación no es suficiente, para desconocer o mutilar el sentido de los enunciados normativos en sus elementos esenciales o para sustituirlos por otros.

Conforme a lo expuesto, el deber jurídico establecido por el legislador en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es sin mengua de la posibilidad que tiene el Instituto Federal Electoral de organizar más debates entre los candidatos a la Presidencia de la República, ni del derecho que tienen los candidatos a participar en debates organizados por personas físicas y morales, siempre y cuando se respeten las reglas relativas al acceso y rario y televisión de los partidos políticos, previstas en nuestra Constitución federal.

En este contexto, a partir del régimen jurídico constitucional y lo previsto en el numeral 70, del Código electoral federal, esta Sala Superior considera que fueron adecuados los razonamientos de la responsable, porque aun haciendo la interpretación conforme del mencionado numeral, con los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relacionados con los derechos de libertad de expresión, información y los derechos políticos de los ciudadanos; así como con los artículos 1, 2, 29 y 30 de la misma Convención, no se sigue conforme a Derecho, que se pueda establecer un deber jurídico diverso o mayor tanto al Instituto Federal Electoral, como a los permisionarios públicos, en radio y televisión, pues ello sólo lo puede establecer el legislador ordinario, de ahí que no se pueda pretextar la maximización de un derecho humano, para crear supuestos diversos a los establecidos en la legislación ordinaria.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

En efecto, lo que pretenden los accionantes, es que se establezca la obligatoriedad de llevar a cabo doce debates temáticos, los cuales, invariablemente, desde su perspectiva deben ser transmitidos en radio y televisión, sin embargo, se insiste, no se puede, bajo una interpretación conforme, ampliar o crear supuestos diversos a los establecidos por el legislador, máxime que no se potencia algún derecho humano específico, por ende, no es posible concluir que se pueden llevar más debates que los previstos en el artículo 70, del código federal electoral, en atención a la prohibición prevista en nuestra Constitución de adquirir tiempo en radio y televisión.

Lo anterior, toda vez que lo dispuesto en el precepto 41 de la Constitución federal, en materia de derechos y prerrogativas en cuanto a la transmisión de los mensajes de propaganda política y política-electoral, que correspondan a los partidos políticos, así como los promocionales de las autoridades electorales, no puede ser inobservado so pretexto de la aplicación de tratados internacionales para maximizar los derechos y libertades señalados, por tanto, en principio, lo establecido en los tratados internacionales se debe ajustar a lo que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, este órgano jurisdiccional especializado considera que no es conforme a Derecho aplicar los tratados internacionales por encima de lo expresamente previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia es inoperante el concepto de agravio en el que se aduce que la responsable hizo una indebida interpretación del artículo 73, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del que se

dijo que no era sustento para organizar más debates entre los candidatos presidenciales, sobre la base de que tal numeral sólo se puede aplicar cuando existan situaciones jurídicas o fácticas de carácter extraordinario que lo actualicen, a pesar de que el precepto señalado no establece ninguno de los términos, excepciones o limitaciones a que alude la autoridad responsable.

Lo inoperante radica en que la pretensión de los actores radica en que se haga una específica interpretación del mencionado numeral con la finalidad de que se permita celebrar más debates de los previstos en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo que, como ya se analizó, conforme al régimen constitucional y legal aplicable a la organización y difusión de debates, el Instituto Federal Electoral sólo tiene facultad para llevar a cabo los debates previstos en el citado numeral 70.

Por tanto, con independencia de que les asista o no la razón a los actores, con relación a la interpretación propuesta para el artículo 73, porque a ningún fin práctico lleva la interpretación dada la imposibilidad de que se hagan más debates que los legalmente previstos.

Atento a tales consideraciones, se analiza el resto de los conceptos de agravio que esgrime el accionante relacionados con los argumentos del acuerdo CG188/2012 controvertido, distintos al método hermenéutico empleado.

**3.2.2 Posibilidad de celebrar debates distintos a los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

En diversa línea argumentativa, los accionantes controvierten otro aspecto materia del acuerdo impugnado relacionado con la ilegalidad de la celebración de debates distintos a los previstos en el artículo 70 del código electoral federal, en los siguientes términos:

A decir de los enjuiciantes, la autoridad administrativa electoral estableció indebidamente que se podrían celebrar otros debates entre candidatos presidenciales, diferentes a los previstos en el artículo 70, del código electoral federal, lo cual carece de fundamento legal, por lo que tal autoridad estaría imposibilitada para participar en ellos. Consecuentemente, a juicio del actor, el punto segundo del acuerdo impugnado que establece: “la participación del IFE en la realización de más debates de los dos ordenados por el artículo 70, del Código Federal Electoral, dependerá de la voluntad de las y los candidatos a la Presidencia de la República que, de común acuerdo y por escrito, soliciten a este Instituto su intervención en la coordinación de los debates que los propios candidatos convengan”, es ilegal.

Resulta **infundado** tal concepto de agravio, porque efectivamente la autoridad administrativa electoral federal, estableció la posibilidad de que se efectúen debates distintos a los previstos en el artículo 70, párrafo 1, del código electoral federal, en cuya coordinación intervenga el propio Instituto Federal Electoral.

No obstante, resulta inexacto que tales actividades no tengan sustento en la normativa electoral federal, toda vez que a juicio de esta Sala Superior esas actividades se inscriben en la categoría genérica legal de actos de campaña regulados por el código electoral federal.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

En efecto, del artículo 228 del citado ordenamiento, se advierte que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En el párrafo 2 del citado precepto, se establece que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas o a sus candidatos.

En párrafo 3 del artículo invocado, se establece que se entiende por propaganda electoral 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 párrafo 4 del citado precepto, se dispone la obligación de que, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, se deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En el artículo 228, párrafo 4, del código electoral federal, se prevé que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

De lo anterior, es posible concluir que los actos de campaña tienen las siguientes características:

**1)** Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, en reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos dirigidos al electorado para promover sus candidaturas.

**2)** La propaganda electoral es 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.

**3)** Existe la obligación, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que para que un acto se pueda considerar como acto de campaña electoral es indispensable que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección, la presentación de una candidatura y la consecuente petición del voto.

Ahora bien, los debates forman parte de la campaña electoral, por lo que se rigen por la normativa prevista para ésta, así como los principios, postulados y garantías consagrados en la Constitución federal, de lo que se sigue que, contrariamente a lo afirmado por el actor, la celebración del tipo de debates analizado, sí tiene sustento legal y también constitucional.

**3.2.3 Regulación de la suspensión de difusión de promocionales en materia electoral, durante la celebración de debates distintos a los previstos en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Los accionante señalan la indebida interpretación del artículo 70, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se dispone que los permisionarios y concesionarios que decidan transmitir, en vivo, los debates previstos en el artículo 70, párrafo 1, de la ley sustantiva electoral federal, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de promocionales de los partidos políticos.

Al respecto, los enjuiciantes señalan que en el aludido numeral no se establece la excepción prevista en el punto tercero del acuerdo CG118/2012, en el que se prevé que para el caso de que el Instituto Federal Electoral participe en la organización de debates distintos a los previstos en el artículo 70, párrafo 1, del código electoral federal tales debates no implicarán la suspensión de la obligación de transmitir los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales, ni tampoco la imposición de mayores obligaciones que las ya existentes para los concesionarios y permisionarios.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Esta Sala Superior considera que el concepto de agravio es infundado, porque contrariamente a lo argumentado por el enjuiciante, lo acordado en el sentido de que la celebración de esos debates no implicará la suspensión de la obligación de transmitir los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales, es acorde con el párrafo 4, del artículo 70, del código federal electoral, porque prevé que tal suspensión derivará de la transmisión, en vivo, de los debates “a que se refiere el presente artículo”, es decir, exclusivamente respecto de los debates previstos en el citado numeral 70, párrafo 1, del mencionado ordenamiento electoral, sin que se pueda hacer extensiva la autorización para permisionarios y concesionarios de suspender la transmisión de los promocionales que correspondan a los partidos políticos como prerrogativa constitucional, así como los mensajes de las autoridades electorales.

### **3.2.4 Unanimidad como requisito para que el Instituto Federal Electoral organice debates diversos a los previstos en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Relativo al tema antes precisado, los accionantes exponen, diversos conceptos de agravio, los cuales se analizarán a continuación.

Aducen que la ley electoral federal no exige que la celebración de los debates debe estar sujeta al **acuerdo unánime** de los candidatos a Presidente de la República, a juicio de este órgano colegiado, el concepto de agravio deviene infundado porque, como se expuso, fuera de los dos debates previstos en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los demás debates

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

que pueda organizar el Instituto Federal Electoral, están sujetos a su potestad como autoridad administrativa máxima encargada de la función electoral.

Así, entre otras funciones le corresponde, velar porque los principios de certeza, legalidad y objetividad, incluidos dos más, guíen todas las actividades del Instituto Federal Electoral, así como de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a lo dispuesto en el código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

En este contexto, como se ha expuesto, en términos de lo dispuesto en el artículo 70, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene la atribución expresa para determinar la forma en que se llevarán a cabo los debates diversos a los exigidos en el párrafo 1, del citado numeral, entre los candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; es conforme a Derecho concluir que también tiene atribuciones para disponer lo necesario para su celebración e imponer los requisitos que considere pertinentes para su concreción.

En tales condiciones, se considera ajustado a Derecho que en ejercicio de tales atribuciones el Instituto Federal Electoral, establezca condiciones y términos con base en los cuales intervendrá en los debates en comento, pues como se vio, forma parte de sus atribuciones, por lo que con independencia de que la condicionante cuestionada no esté prevista expresamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deriva de las facultades legales de reglamentación otorgadas a la responsable.

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Aunado a lo anterior, cabe precisar que la condicionante establecida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de que para que se celebren debates distintos a los previstos en el artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es necesario el **acuerdo unánime** de los candidatos a Presidente de la República, es una medida racional, idónea y adecuada, en atención a la función de la aludida autoridad administrativa electoral de organizar el procedimiento electoral federal.

Lo anterior es así, porque la exigencia de unanimidad se considera idónea en atención a que se involucra a todos los candidatos en el debate; es racional, porque la autoridad administrativa electoral pretende ser incluyente en la celebración de los debates, y se considera adecuada, porque con esa medida no se afectan los derechos fundamentales de los candidatos, sino por el contrario se pretende la mayor participación de los sujetos involucrados en los debates.

### **3.3 Conceptos de agravio específicos, relativos al acuerdo CG118/2012.**

Por último, se consideran inoperantes los conceptos de agravio en los que Andrés Manuel López Obrador aduce el acuerdo que se emitió para responder su solicitud de llevar a cabo doce debates temáticos, toda vez que no se dirige a cuestionar las consideraciones que sustentan el acuerdo impugnado, sino al tiempo que tardó la responsable en emitir la respuesta, situación que no le genera agravio, porque ya se emitió el acuerdo correspondiente, tan es así que el actor lo controvierte en esta instancia federal

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

También es inoperante el concepto de agravio en el que Andrés Manuel López Obrador aduce que en el acuerdo impugnado ni siquiera se precisa la fecha y hora en que tendrían lugar los dos debates que la autoridad electoral permitirá en la primera semana de mayo y en la segunda de junio de este año, pues el acuerdo controvertido tenía como finalidad dar respuesta a la solicitud del ahora actor respecto de la posibilidad de realizar doce debates temáticos entre los candidatos presidenciales, por lo que no era materia de tal acto, el establecer la forma y reglas en que se realizarán dos debates entre los candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de las campañas electorales respectivas.

Sino que tales fechas forman parte de un acuerdo que debe emitir el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en uso de su facultad reglamentaria, derivada de lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, inciso z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se prevé la posibilidad de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que están conferidas en el propio código, y ello sólo se puede llevar a cabo mediante el dictado de normas generales, abstractas e impersonales, en las que se establezcan los lineamientos y las reglas que se deberán seguir en los citados debates, por lo que en el acuerdo CG118/2012 controvertido por el actor, la responsable no tenía el deber de precisar las fechas en que se llevarán a cabo los dos debates que la autoridad electoral organizará para el procedimiento electoral federal en curso.

Por lo expuesto y fundado se

## SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS

### RESUELVE:

**PRIMERO.** Se decreta la acumulación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-335/2012 y el recurso de apelación SUP-RAP-93/2012, al diverso SUP-RAP-94/2012.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, a los medios de impugnación acumulados.

**SEGUNDO.** Se **confirman**, en lo que fueron materia de impugnación, los acuerdos **CG99/2012** y **GC118/2012**, emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veintinueve de febrero de dos mil doce.

**NOTIFÍQUESE: personalmente** a los actores y al tercero interesado, en los domicilios señalados en autos; **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la dirección electrónica que tiene registrada en este Tribunal Electoral, y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafo 3; 28; 29, párrafo 4; y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los artículos 102, 103, y 110, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

## **SUP-RAP-94/2012 Y ACUMULADOS**

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

### **MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

#### **MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

#### **MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

#### **MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

#### **MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

#### **MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

#### **MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

### **SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**