

V. La regulación de las encuestas en el sistema electoral federal mexicano	83
Lorenzo CÓRDOVA	
Ezequiel GONZÁLEZ	
1. Antecedentes	84
2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	85
3. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)	87
4. El Código Penal Federal	92
5. La normatividad reglamentaria expedida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral	95
6. Conclusiones parciales	101

V

LA REGULACIÓN DE LAS ENCUESTAS EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL MEXICANO

Lorenzo CÓRDOVA
Ezequiel GONZÁLEZ MATUS

En el presente apartado se analizará, desde una perspectiva legal, la regulación en materia de encuestas aplicable a los comicios federales en México. Se hará referencia, entonces, a la forma en que están reguladas, en los niveles constitucional, legal y reglamentario, las encuestas y sondeos de opinión que se llevan a cabo en relación con las elecciones para presidente de la República, así como para diputados y senadores al Congreso de la Unión.

La intención del presente apartado es identificar los supuestos normativos, los sujetos de derechos y obligaciones, las consecuencias normativas, la interconexión entre ordenamientos y disposiciones, así como las facultades de las autoridades federales en el ámbito de las encuestas electorales.

Como marco de referencia, es importante tener en consideración que si bien el presente análisis versa exclusivamente sobre la regulación a nivel federal, algunas de las consideraciones que se harán enseguida también pueden ser atinentes respecto de normas de índole local, toda vez que: *a*) si bien cada entidad federativa, el Distrito Federal y la propia Federación están sujetos a regímenes electorales propios, todos esos ámbitos comparten principios rectores que provienen de la Constitución federal, y *b*) porque una tendencia del derecho electoral mexicano consiste en que buena parte de las leyes electorales locales re-

producen los esquemas y directrices contenidos en la ley electoral federal.

En este contexto, a continuación se hace una aproximación a las encuestas electorales a través de las disposiciones de la Constitución federal, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Código Penal Federal y de las normas reglamentarias administrativas dictadas por el Instituto Federal Electoral.

1. *Antecedentes*

Las encuestas electorales son un ejercicio que por mucho tiempo estuvo ajeno a cualquier tipo de regulación. Sin embargo, con la intención de fortalecer las condiciones de equidad en la competencia política, desde la reforma electoral de 1993 se dispusieron en la ley electoral las normas que, en lo esencial, han acompañado a la realización y difusión de encuestas electorales.

Así, en cumplimiento de esas normas legales, el 20 de julio de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral creó una Comisión encargada de establecer criterios de orden técnico o metodológico que debían satisfacer las empresas y organismos públicos o privados en la realización de sondeos de opinión, encuestas o sondeos rápidos durante los días previos y el día de la jornada electoral.

Posteriormente, la reforma electoral de 1996 dio lugar al reconocimiento a nivel constitucional de la relevancia de las encuestas en la contienda política. En ese año, el constituyente permanente dispuso que el Instituto Federal Electoral se encargaría de regular las encuestas y sondeos de opinión, colocando a estos ejercicios a la par de cuestiones tan trascendentes como la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón electoral, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, etcétera.

El efecto de esa reforma constitucional consistió en dar cuerpo al actual sistema de regulación de encuestas que, dicho en

breves términos, está compuesto por: a) una base constitucional; b) una remisión implícita a la ley secundaria; c) un sistema de derechos y obligaciones de índole administrativo; d) una norma legal punitiva de orden penal, y e) una facultad reglamentaria a cargo de la autoridad administrativa.

En este marco legal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha adoptado acuerdos que contienen criterios estadísticos de carácter científico para la realización de encuestas durante los procesos electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006.

2. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En el presente estudio se ha mencionado (en el apartado III: “La regulación de encuestas electorales frente a los estándares de derechos humanos”) que la realización y la difusión de encuestas electorales están directamente relacionadas con el ejercicio de las libertades de trabajo, expresión y opinión, así como con el derecho a la información. Las encuestas electorales son también, como ya se ha dicho, ejercicios que complementan y facilitan el ejercicio del derecho político de votar, en la medida en que aportan información útil para el electorado.

Ahora bien, además de tales derechos fundamentales, las encuestas electorales también tienen un sustento constitucional relacionado con la definición y la aspiración democrática del Estado mexicano, con la construcción institucional del sistema de gobierno y con los procedimientos tendentes a la renovación de los poderes de la unión. Se trata de las previsiones constitucionales sobre las cuales se funda el *voto libre* y las *elecciones auténticas* que, junto con la *periodicidad* de las mismas, constituyen el fundamento del Estado constitucional democrático mexicano. Ya hemos tenido ocasión de señalar que la libertad política es la premisa *sine qua non* de todo sistema democrático, y la Constitución, en su artículo 41, reconoce la centralidad de la misma al disponer, de manera preliminar, que “la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”.

Es a partir de esa premisa que el precepto constitucional referido establece las bases generales conforme a las cuales el Estado mexicano ha de llevar a cabo la renovación de los poderes federales. Dicha disposición constitucional delinea al régimen de partidos políticos, atribuye un carácter central a los partidos y a las elecciones para la vida nacional, crea a la autoridad electoral, establece los principios rectores de las elecciones y da forma a un régimen judicial de legalidad electoral.

En concreto, en lo que se refiere a las encuestas y sondeos de opinión electorales, el artículo 41 constitucional, en su base III, establece lo siguiente:

Artículo 41.

...

III. 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 esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y *objetividad serán principios rectores*.

...

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.

Así, de la Constitución federal se desprenden las siguientes directrices:

- 1) Es competencia del Instituto Federal Electoral regular las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.
- 2) La legislación secundaria, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha de contener aquellos elementos objetivos que permitan a la autoridad electoral ejercer la atribución consistente en regular las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales. Se trata de una disposición que implícitamente remite a la ley el tema de las encuestas, en la inteligencia de que el artículo 41 constitucional dispone que la función estatal atribuida al Instituto Federal Electoral se ejerce, en su conjunto, en los términos que ordene la ley electoral secundaria. De este modo, la Constitución no crea una atribución que pueda ser ejercida de manera arbitraria por el Instituto Federal Electoral, sino sólo conforme a los elementos objetivos que el legislador incorpore al código electoral en materia de sujetos, requisitos, restricciones, formas y términos de realización y difusión de encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.
- 3) Toda vez que el ejercicio de la función estatal electoral está regida, en lo general, por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, las disposiciones de la legislación secundaria y las normas reglamentarias que emita el Instituto Federal Electoral deben ajustarse a dichos principios rectores.

3. *El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*

La ley electoral secundaria se ocupa de las encuestas y sondeos de opinión electorales como parte de la reglamentación del proceso electoral y, en particular, al referirse a las campañas electorales. Con ello, en el Cofipe se hace un reconocimiento de que las encuestas y sondeos forman parte viva de las activida-

des previas a la jornada electoral y de que se desarrollan a la par de las propias campañas. En este sentido, se puede afirmar que no es casual que las encuestas y sondeos electorales estén contenidos en la misma disposición que se hace cargo de la duración de las campañas y de los debates entre partidos y candidatos presidenciales.

El artículo 190 del Cofipe establece lo siguiente:

3. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al secretario ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio. En todo caso, la difusión de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión estará sujeta a lo dispuesto en el párrafo siguiente.

4. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

5. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General.

Así pues, como se mencionó al analizar la norma constitucional, la ley secundaria contiene parámetros generales cuyo objeto es permitir a la autoridad electoral administrativa ejercer su atribución rectora en materia de encuestas y sondeos de opinión. En esta lógica, el Instituto Federal Electoral está capaci-

tado constitucionalmente para normar las encuestas y sondeos, pero debe hacerlo bajo las siguientes directrices legales:

- 1) Conforme al artículo 190 del Cofipe, existen dos modalidades de encuestas o sondeos de opinión en materia electoral:
 - a) Las encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales en general. Para ilustrar esta modalidad de encuestas o sondeos de opinión, ténganse en cuenta aquellos ejercicios que tienen por objeto identificar valores cívicos, confianza en las autoridades electorales o la percepción de la ciudadanía respecto de temas electorales de coyuntura (al respecto, véase el ejercicio distintivo realizado en el primer apartado de este estudio), y
 - b) Las encuestas y sondeos de opinión que tienen por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones. Naturalmente, en este rubro están todas aquellas encuestas y sondeos que tienen la finalidad de identificar al candidato puntero o ganador de una elección.

- 2) Toda persona tiene derecho a llevar a cabo encuestas o sondeos de opinión en materia electoral. En este sentido, estamos ante una disposición que, si bien no tiene una expresión clara y contundente en la ley electoral secundaria, se desprende de manera natural de las libertades fundamentales de trabajo, expresión, opinión e información consagradas en la Constitución. Además, se trata de un derecho implícito en el propio Cofipe, en la medida en que si se considera que el artículo 190 regula las condiciones de ejercicio de una actividad como las encuestas y sondeos, entonces por elemental lógica ha de considerarse que se trata de una actividad permitida por la ley. Así, estamos ante un derecho amplio que conforme al artículo 190 del Cofipe se encuentra sujeto a una sola restricción: las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encues-

tas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones (es decir, sólo en el caso de la segunda modalidad de encuestas o sondeos), adoptarán los criterios generales de carácter científico que para tal efecto determine el Consejo General. En otras palabras, el artículo 190 del Cofipe establece que el Instituto Federal Electoral está capacitado para imponer criterios generales de carácter científico, pero sólo en el caso de aquellas encuestas que tengan por objeto determinar preferencias electorales o tendencias de las votaciones. En consecuencia, la realización de encuestas o sondeos electorales, en lo general, no han de estar sujetos a ninguna regulación metodológica por parte de la autoridad electoral administrativa.

- 3) Toda persona tiene derecho a solicitar u ordenar la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales. Se trata de un derecho amplio al que la ley electoral impone dos restricciones en su ejercicio:
 - a) Se debe entregar al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral una copia completa del estudio que contenga una encuesta o sondeo de opinión cuando concurren dos circunstancias:
 - Que la publicación de la encuesta o sondeo de opinión se realice dentro del ámbito temporal comprendido entre el inicio de las campañas y el cierre oficial de las casillas el día de la elección, y
 - Que la encuesta o sondeo se difunda por cualquier medio.
 - b) Sólo en el caso de las encuestas y sondeos de opinión que tienen por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, está prohibido publicar o difundir por cualquier medio los resultados de las mismas durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de

las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional. De este modo, el código electoral establece un periodo de veda informativa cuya intención es propiciar un espacio de reflexión neutral entre los electores, antes de emitir su sufragio.

- 4) Por último, el Cofipe conduce a un sistema disciplinario de orden penal en lo que se refiere a las encuestas. En este sentido, el párrafo 5 del artículo 190 dispone que quedará sujeto a las sanciones establecidas en el Código Penal Federal quien durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda, por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

En este aspecto, no se debe dejar de mencionar que haber optado por la *penalización* como sistema disciplinario en materia de encuestas, aleja al código electoral de la tendencia sancionadora adoptada comúnmente por el propio Cofipe. Además, como ya hemos advertido, contradice la tendencia deseable de regulación en la materia.

Esto es: el código electoral establece un régimen disciplinario de orden administrativo tanto para los partidos políticos como para aquellas personas que eventual o tangencialmente intervienen en los procesos electorales. Por ejemplo, se imponen sanciones como la cancelación de la acreditación de los observadores electorales, o bien, la integración de un expediente en el caso de los notarios públicos, de modo que el Colegio de Notarios determine lo conducente. En el caso de los extranjeros y de los ministros de culto que incurren en faltas de naturaleza electoral, el Cofipe sólo ordena que se dé vista a la Secretaría de Gobernación. No obstante, en el caso de la difusión de encuestas y sondeos electorales, el legislador descartó la vía administrativa y optó por la vía penal como medida para sancionar a

quien incumpla las obligaciones de no hacer contenidas en el Cofipe.

A este respecto, es necesario hacer énfasis en que, más allá de los efectos positivos que para el elector puede tener un periodo de veda electoral informativa (coincidente con el llamado “periodo de reflexión”), penalizar la difusión de encuestas durante ese periodo de veda remite a la crítica relacionada con las restricciones objetivas al ejercicio de la libertad de expresión que ya ha sido objeto de comentarios en este estudio. Sobre todo, cabe mencionarlo, por tratarse de sanciones de índole penal. A mayor abundamiento, la libertad de expresión, que en una vertiente electoral se materializa en la posibilidad de difundir los resultados de encuestas, puede llegar a encontrar obstáculos objetivos, reales, en la medida en que exista la posibilidad de imponer penas privativas de la libertad (incluso de aprehensión durante el desarrollo del proceso penal) a quien incurra en falta. El efecto nocivo es claro, puesto que la *penalización* de esta actividad (positiva para el desarrollo democrático en lo general) puede tener como consecuencia el inhibir la realización y difusión de encuestas de orden electoral. Esto, pensamos, debe cambiarse.

4. *El Código Penal Federal*

Desde 1990, en el Código Penal Federal se ha desarrollado el actual sistema de delitos electorales, es decir, de los tipos penales especiales relacionados con la organización de las elecciones. Se trata de aquellas conductas sancionadas por la ley penal en la medida en que se considera que pueden lesionar o poner en riesgo el adecuado ejercicio de la función estatal electoral o la integración de los poderes federales.

Así, como parte de los delitos especiales en materia electoral, la fracción XIII del artículo 403 del Código Penal Federal dispone lo siguiente:

Artículo 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

...

XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Como se puede observar, se trata de un tipo penal que en lo esencial reproduce la obligación contenida en el párrafo 4 del artículo 190 del Cofipe.

Ahora bien, para entender mejor el sentido de la disposición penal, es importante considerar que el artículo 403 establece sanciones económicas y de prisión para cualquier persona que incurra en conductas que, en lo general, atenten en contra del derecho al voto. Dicho en otros términos, el catálogo de delitos contenidos en el artículo 403 del Código Penal Federal tiene por objeto tutelar al bien jurídico denominado “derecho al voto”.¹ Veamos, por ejemplo, que el Código Penal asimila el delito de difusión de encuestas en periodo de veda con conductas como las siguientes:

- Votar a sabiendas de no cumplir con los requisitos de ley.
- Votar más de una vez en una misma elección.
- Hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral, con el fin de orientar el sentido de su voto.
- Obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
- Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.

¹ Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

- Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- El día de la jornada electoral, violar de cualquier manera el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.
- Votar o pretender votar con una credencial para votar de la que no se es titular.
- El día de la jornada electoral, llevar a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.
- Introducir en o sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o apoderarse, destruir o alterar boletas, documentos o materiales electorales, o impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.
- Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato.
- Impedir en forma violenta la instalación de una casilla, o asumir dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla.

Por último, si bien en este momento del análisis conviene reiterar la crítica que ya se ha hecho respecto de la inadecuada *penalización* de la libertad de expresión cuando ésta se traduce en la difusión de encuestas, también es importante reconocer que la intención del legislador al establecer el tipo penal relacionado con la difusión de encuestas en periodo de veda, sin duda tiene que ver con la protección de la libertad del voto, con la necesidad de que no existan elementos de presión hacia los electores y con la aspiración democrática de que el voto se emita tras un periodo de reflexión. No obstante, estos objetivos también pueden (y deben) perseguirse mediante sanciones de carácter administrativo.

En este sentido, aunque la legislación federal no contempla la figura de las fianzas en la materia, como ocurre —tal como fue analizado en el apartado anterior— en algunas entidades federativas, es oportuno advertir que tampoco este tipo de mecanismos preventivos parece tener justificación. Ello es así, en primer término, por la misma naturaleza de las encuestas y sondeos de opinión, que no pueden equipararse con figuras *tout court* de carácter mercantil-privado, y sobre todo, que no tienen la capacidad de “predecir” los resultados electorales. Pedir que los encuestadores depositen una fianza para garantizar que su ejercicio reflejará los resultados de las urnas supone, además de una incomprensión de la naturaleza de estos instrumentos, pensar que los datos que ofrecen las encuestas sustituyen a la voluntad real de los electores, que, como es evidente, depende de múltiples factores (muchos de ellos que pueden presentarse en el periodo de veda que no puede ser considerado por una encuesta o, incluso, como sucedió en España en 2004, un par de días antes de las elecciones) y puede cambiar de un momento a otro. Un argumento distinto vale para desacreditar la petición del depósito de las fianzas para garantizar que los encuestadores respeten los criterios metodológicos establecidos. En ese supuesto sabemos que lo que debe determinar la eventual sanción administrativa es, en todo caso, la indebida publicación de una encuesta mal realizada y no solamente el levantamiento de la misma. Esto es así porque, como se subrayó en la primera parte de este estudio, el valor “a proteger” está relacionado con la publicación y no con la mera realización de las encuestas.

5. La normatividad reglamentaria expedida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral

Como se ha visto, en los procesos electorales de 1994 a 2006 el Instituto Federal Electoral ha ejercido su facultad constitucional de regular las encuestas y sondeos de opinión electorales. Para tal efecto, el Consejo General del IFE ha recurrido a la expedición de criterios generales de orden científico que, des-

de una perspectiva legal, se traducen en disposiciones administrativas reglamentarias de los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 190 del Cofipe.

En el caso del proceso electoral de 2006, la autoridad electoral emitió el Acuerdo CG282/2005 en la sesión ordinaria del Consejo General del IFE celebrada el 19 de diciembre de 2005. Se trata del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Establece que todas Aquellas Personas Físicas y Morales que Pretendan Llevar a cabo Encuestas por Muestreo, Adopten Criterios Estadísticos de Carácter Científico para la Realización de las Mismas.

El texto del Acuerdo es el siguiente:

Primero. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 190, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General ha determinado criterios generales de carácter científico para la realización y difusión de encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación.

Dichos criterios están contenidos en el documento anexo al presente Acuerdo y que forman parte integrante del mismo.

Segundo. Para facilitar el cumplimiento de esa misma disposición por parte de quienes lleven a cabo ese tipo de sondeos o encuestas, el Consejo General divulgará ampliamente los criterios establecidos y además los pondrá a la disposición de los interesados en la página de Internet del Instituto y en las oficinas del secretario ejecutivo.

Tercero. En los términos de lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 3, del mismo Código, se previene a quienes soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre las preferencias del electorado o las tendencias de la votación en original y por cualquier medio públicamente accesible, que deberán entregar copia del estudio completo al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su caso, a través de las vocalías ejecutivas del Instituto en el país. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los diez días naturales siguientes a su publicación. El estudio deberá entregarse en medio impreso y magnético.

Cuarto. La persona responsable de llevar a cabo la encuesta deberá estar en posibilidad de presentar la información que uti-

lizó para delimitar a la población de estudio y para seleccionar la muestra; el instrumento que se utilizó para la recopilación de la información; así como todos y cada uno de los mecanismos usados para llegar a seleccionar a los individuos entrevistados.

También, deberá estar en posibilidad de presentar por escrito todas y cada una de las operaciones que llevó a cabo para determinar el tamaño de la muestra, así como todos los elementos valorados para el diseño de la misma; el cálculo de las varianzas obtenidas para las variables del estudio que se refieren a las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de votación, así como todos los elementos valorados para el diseño muestral. Deberá estar en posibilidad también de presentar una descripción detallada de la forma en que se llevó a cabo el trabajo de supervisión de campo.

Con el objeto de garantizar la verificabilidad de los cuestionarios, la persona responsable deberá conservar en su poder todos y cada uno de los originales de los cuestionarios utilizados para las entrevistas y, en caso de haberse utilizado medios magnéticos para la recopilación de la información, deberá estar en posibilidad de presentar los programas de captura y la base de datos que se hayan generado a partir de dicha recopilación.

Para la verificabilidad de los datos, la persona responsable de llevar a cabo el estudio, deberá conservar todos y cada uno de los programas de cómputo y bases de datos que se hayan utilizado para el análisis de la información.

Quinto. La información a que se refiere el punto de acuerdo anterior deberá conservarse de manera integral hasta que la elección se haya llevado a efecto y los resultados oficiales de la elección se hayan publicado.

Sexto. Quienes publiquen o difundan en forma original o por cualquier medio públicamente accesible resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre las preferencias del electorado o las tendencias de la votación deberán recabar y entregar al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral los datos que permitan identificar fehacientemente la persona física o moral que ordenó su publicación o difusión, incluyendo nombre o denominación social, domicilio, teléfono y correos electrónicos donde puedan responder requerimientos sobre los estudios.

En caso de omisión, el Instituto Federal Electoral podrá requerir, por conducto del secretario ejecutivo, a quien correspon-

da, el cumplimiento de la obligación señalada en el párrafo anterior.

Séptimo. Quienes soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre las preferencias del electorado o tendencias de la votación en original y por cualquier medio públicamente accesible deberán entregar al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, junto con la copia del estudio completo, los datos que permitan identificar fehacientemente la persona física o moral que patrocinó la encuesta o sondeo de opinión y la que lo llevó a efecto, incluyendo para cada una de ellas su nombre o denominación social, domicilio, teléfono y correos electrónicos donde puedan responder requerimientos sobre los estudios.

Octavo. Quienes soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre las preferencias del electorado o las tendencias de la votación en original y por cualquier medio públicamente accesible deberán publicar invariablemente las características metodológicas fundamentales de dichos estudios, con el fin de facilitar su lectura e interpretación, y así contribuir al desarrollo democrático a través de la creación de una opinión pública mejor informada. En caso de que se difunda por medios electrónicos, la metodología podrá presentarse en algún lugar público, ya sea una página Web o un medio impreso, donde de forma gratuita pueda ser consultada por los interesados. En este último caso también se deberá informar al Instituto.

Noveno. En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo 4, del artículo 190, del Código en la materia, queda prohibida la publicación o difusión por cualquier medio, de encuestas o sondeos de opinión para dar a conocer las preferencias del electorado o las tendencias de la votación, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre de las casillas que se encuentren en los husos horarios más occidentales del país.

La violación de esta disposición será castigada con diez a cien días de multa y prisión de seis meses a tres años, de conformidad con el artículo 403 del Código Penal Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Décimo. El cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente acuerdo no implica, en ningún caso, que el Instituto Federal Electoral avale en modo alguno la calidad de los estu-

dios a que hace referencia, o la validez de los resultados o cualquier otra conclusión que se derive de dichos estudios.

Décimo primero. El secretario ejecutivo presentará en sesión del Consejo General informes que den cuenta del cumplimiento de este acuerdo. Estos informes deberán contener la siguiente información: 1) quién patrocinó, realizó y ordenó la publicación del estudio; 2) medio de publicación original; 3) criterios cumplidos por la encuesta; 4) características generales de la encuesta en las que se detalle la metodología y los principales resultados.

Décimo segundo. Una vez que el secretario ejecutivo presente los informes a los que se refiere el párrafo anterior, la Unidad Técnica de Servicios de Informática y la Coordinación Nacional de Comunicación Social, incluirán en la página de Internet del Instituto Federal Electoral un vínculo especial que contenga dichos informes.

Décimo tercero. El presente acuerdo y su anexo deberán ser difundidos ampliamente en los medios de comunicación y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

A su vez, los criterios son los que a continuación se transcriben:

Criterios generales que deben adoptar las personas físicas o morales que pretendan dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación, utilizando para ello encuestas por muestreo

1. Todo resultado de encuesta o sondeo de opinión que se publique de manera original y por cualquier medio públicamente accesible con el fin de dar a conocer las tendencias de la votación de los ciudadanos deberá indicar la persona física o moral que patrocinó la encuesta o sondeo, la que lo llevó a efecto y la que ordenó su publicación o difusión.

2. El reporte de resultados publicado deberá definir detalladamente la población de estudio a la que se refieren los resultados de la encuesta, especificando claramente en el análisis de los resultados que se den a conocer, que los mismos se refieren a la población estudiada y que sólo tienen validez para expresar la opinión de esa población en las fechas específicas del levantamiento de los datos.

3. El reporte de resultados publicado deberá explicar el método que se utilizó para recopilar la información, detallando si se hizo mediante entrevistas persona a persona o mediante algún método indirecto alternativo. Se deberá especificar también si las entrevistas se llevaron a cabo vía telefónica, entrevistas en la calle, entrevistas en domicilios o si se utilizaron métodos mixtos para recopilarla.

4. El reporte de resultados publicado deberá detallar el método de muestreo que se utilizó para seleccionar la muestra del estudio, indicando todos y cada uno de los mecanismos utilizados para llegar a seleccionar a los individuos entrevistados.

5. El reporte de resultados publicado deberá especificar el tamaño de la muestra que se utilizó para el estudio, expresar el fraseo exacto que se utilizó en los reactivos publicados que tengan que ver con las preferencias electorales y señalar la frecuencia de no respuestas, detallando el nivel de confianza y el error estadístico máximo implícito con la muestra seleccionada para cada distribución de preferencias publicada. Asimismo, deberá señalar la tasa de rechazo general a la entrevista.

6. El reporte de resultados publicado deberá especificar las fechas en que se llevó a cabo el levantamiento de la información.

7. En caso de que los resultados publicados incluyan estimaciones de resultados, pronósticos de votación o cualquier otro parámetro que no consista en el mero cálculo de frecuencias relativas de las respuestas de la encuesta, deberá especificarlo, aunque puede reservarse el método de cálculo aplicado para la transformación de las variables en pronósticos.

8. Toda la información relativa al estudio, desde su diseño hasta la obtención de sus resultados publicados, deberá conservarse de manera integral por parte de la persona física o moral responsable de su realización, hasta que la elección se haya llevado a efecto y los resultados oficiales se hayan hecho públicos.

Como se puede observar, las disposiciones reglamentarias emitidas por el Consejo General del IFE tienen las siguientes características:

- 1) En consonancia con el artículo 190 del código electoral federal, se ocupan de aquellas encuestas o sondeos de opi-

- nión que tienen por objeto identificar preferencias del electorado o tendencias de la votación.
- 2) Se trata de criterios obligatorios para las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones.
 - 3) Están relacionadas con ámbitos específicos de las encuestas, como son los siguientes:
 - a) El patrocinador y realizador de la encuesta.
 - b) El responsable de la publicación.
 - c) La población, método de recopilación, método de muestreo y tamaño de la muestra aplicada en la encuesta.
 - d) El fraseo de las preguntas.
 - e) La frecuencia de no respuesta.
 - f) El nivel de confianza y el error estadístico.
 - g) La fecha de levantamiento de la encuesta.
 - h) Los pronósticos derivados de la encuesta.
 - 4) Dejan a salvo los derechos de los particulares para llevar a cabo las encuestas y sondeos de opinión, en la inteligencia de que la autoridad electoral no convalida como propios los resultados que arroje ejercicio alguno.

6. Conclusiones parciales

Como ejercicio conclusivo, conviene hacer una aproximación panorámica a la regulación de las encuestas y sondeos de opinión electorales en el ámbito federal mexicano:

- 1) Las encuestas electorales son un instrumento de la democracia mexicana que desde 1993 han sido recogidas por la normatividad electoral en sus niveles constitucional, legal y reglamentario.
- 2) El sistema de regulación de encuestas está conformado por:
 - a) una base constitucional; b) una remisión implícita a la

ley secundaria; c) un sistema de derechos y obligaciones de índole administrativo; d) una norma legal punitiva de orden penal, y e) por una facultad reglamentaria a cargo de la autoridad administrativa.

- 3) El derecho electoral mexicano prevé la existencia de dos modalidades de encuestas: a) aquellas de índole electoral general, y b) aquellas que tienen por objeto identificar preferencias del electorado o tendencias de la votación.
- 4) Aquellas encuestas que tienen por objeto identificar preferencias del electorado o tendencias de la votación están sujetas a un periodo de veda informativa, previo a la jornada electoral, cuyo objetivo es contribuir a la emisión del voto razonado por parte de la ciudadanía.
- 5) La difusión de encuestas que tienen por objeto identificar preferencias del electorado o tendencias de la votación durante el periodo de veda está sancionada por el Código Penal Federal. En este sentido, la *penalización* de la difusión de encuestas conduce a una afectación al ejercicio de la libertad de expresión.
- 6) Aquellas encuestas por muestreo que tienen por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, deben ajustarse a los criterios generales de carácter científico que para tal efecto determine el Consejo General del IFE.
- 7) La reglamentación de las encuestas en el ámbito administrativo se ha visto reflejada desde 1994 en acuerdos emitidos por el Consejo General del IFE en cada proceso electoral federal. Se trata de instrumentos de contenido metodológico y científico que, con el paso del tiempo, han conducido hacia una mayor especificidad técnica de las encuestas y hacia la mayor revelación de información por parte de los realizadores, patrocinadores y difusores de las encuestas.