

**RECURSO DE APELACIÓN  
EXPEDIENTE: SUP-RAP-165/2014**

**RECURRENTE: MOVIMIENTO  
CIUDADANO.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL.**

**MAGISTRADO PONENTE:  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.**

**SECRETARIOS: JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA Y HUGO  
BALDERAS ALFONSECA**

México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil catorce.

**V I S T O S** para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-165/2014**, interpuesto por Juan Miguel Castro Rendón en su carácter de representante del partido político Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual, combate el Acuerdo **INE/CG220/2014**, aprobado por el mencionado Consejo General el veintidós de octubre de dos mil catorce, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.** De lo narrado por el partido político apelante en el escrito recursal, así como del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

**I. Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral de dos mil catorce.** El diez de febrero del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se creó el Instituto Nacional Electoral como autoridad nacional en la materia, cuya rectoría sobre encuestas y sondeos de opinión de carácter federal y local, conforme a lo establecido en la base V, Apartado B, inciso a), numeral 5, volvía obligatorios sus lineamientos para toda elección a celebrar en cualquier ámbito del territorio nacional.

**II. Ley Federal de Consulta Popular.** El catorce de marzo del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular, como norma reglamentaria de la fracción VIII, del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue adicionada mediante decreto publicado el nueve de agosto de dos mil doce.

**III. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con entrada en vigor al día siguiente de su publicación; en las que entre otras disposiciones, se determinaron las atribuciones del Instituto Nacional Electoral.

**IV. Aprobación del Acuerdo identificado con el número INE/CG220/2014.** El veintidós de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria aprobó el Acuerdo número INE/CG220/2014, por el que se establecen *los lineamientos, así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales.*

**SEGUNDO. Recurso de apelación.** Inconforme con el acuerdo precisado con anterioridad, por escrito presentado el veintiséis de octubre de dos mil catorce, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el representante de Movimiento Ciudadano, interpuso recurso de apelación.

**TERCERO. Trámite y turno.**

I. El treinta y uno de octubre de dos mil catorce, la autoridad electoral responsable remitió el medio de impugnación a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las constancias correspondientes, incluyendo el informe circunstanciado de la responsable, rendido con respecto

al medio de impugnación interpuesto, que fue registrado con el número de expediente SUP-RAP-165/2014.

**II.** Por acuerdo de esa misma fecha, emitido por el Magistrado Presidente de este Tribunal, el asunto se turnó al Magistrado Constancio Carrasco Daza para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**III. Radicación.** El nueve de diciembre de dos mil catorce, el asunto fue radicado en la ponencia del magistrado instructor.

**IV. Admisión y cierre de instrucción.** El diez de diciembre de dos mil catorce, el recurso se admitió a trámite; y posteriormente, al no existir diligencia pendiente de desahogar, se determinó cerrar la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución; y,

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

**PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, fracción VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso b), 4, 40 párrafo 1, inciso b), 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral como lo es el Consejo General,

específicamente un acuerdo por el que se establecen *los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas o morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales.*

**SEGUNDO. Procedencia.** En el presente recurso de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

**a) Oportunidad.** El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º, de la normatividad precisada en el punto precedente.

Lo anterior, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el veintidós de octubre de dos mil catorce, y el escrito recursal se presentó el veintiséis de octubre de ese mismo año; tomando en consideración que nos encontramos dentro del proceso electoral federal, y por lo tanto, todos los días y horas son hábiles; así que es inconcuso que fue interpuesto con la debida oportunidad.

**b) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, es decir ante la Secretaría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, haciendo constar en ella el nombre de la parte que lo promueve, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante de

Movimiento Ciudadano ante el Consejo citado; se señala como domicilio para recibir notificaciones mencionado en el proemio del escrito del recurso; se acompañaron los documentos que se estimaron necesarios para acreditar la personería del promovente, se identificó como acto o resolución impugnada al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG220/2014, así como a la responsable del mismo, se mencionaron de manera expresa y clara los hechos en los que se basa la impugnación, los agravios y preceptos presuntamente violados, se ofrecieron y aportaron los medios de prueba que se estimaron convenientes, haciendo constar el nombre y firma autógrafa del promovente, con lo que se cumplió con lo establecido en el artículo 9º, de la Ley adjetiva de la materia.

**c) Legitimación y personería.** Se encuentran satisfechos ambos requisitos; el primero, porque el presente recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, es decir, por Juan Miguel Castro Rendón, representante del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza, toda vez que se trata de un partido político que actúa por conducto de quien ejerce su representación ante el Consejo General que se señala.

En cuanto a la personería, el ciudadano Juan Miguel Castro Rendón, se encuentra reconocido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, como representante propietario del partido político denominado Movimiento Ciudadano, de conformidad con la certificación del veintiséis de junio de dos mil catorce, que expide en ejercicio de la atribución que le confiere el

artículo 51, párrafo 1, inciso v), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual obra anexa al escrito de interposición del presente medio de impugnación. Además de que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, reconoció que el ciudadano Juan Miguel Castro Rendón, tiene el carácter de representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el citado Consejo General.

**d) Interés jurídico.** El acto impugnado es el acuerdo INE/CG220/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual, se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales.

El mencionado acuerdo reviste características de generalidad, e incide, en principio, en el ámbito jurídico tanto de los posibles candidatos, como de los partidos políticos que participan en el proceso electoral; al versar esencialmente, sobre las bases y requisitos que deben acatar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales, por lo cual goza de un alcance y una trascendencia jurídica y material más amplia, vinculada con la organización de los procesos electorales y consultas populares en los ámbitos federal y local.

Ahora bien, para los efectos del interés jurídico necesario para interponer el medio de impugnación, es preciso destacar que la parte recurrente aduce en su demanda que se violan esencialmente en perjuicio de los intereses de su representada, entre otros, los principios de exhaustividad, certeza y legalidad.

De acuerdo a lo anterior, esta Sala Superior estima que en efecto, por la naturaleza del acto combatido no es exigible acreditar un agravio directo para la procedibilidad de la impugnación, en razón de que la transgresión aducida constituye un acto restrictivo dirigido a regular la ordenanza, realización y/o publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin, dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares durante los procesos electorales federal y locales, y por esa circunstancia, como el reclamo se traduce en esencia en el pleno respeto a la libertad de información en materia electoral, y a la transparencia en los procesos comiciales, es susceptible de ser tutelado mediante esa clase de acciones de naturaleza tuitiva.

Es así, como puede arribarse a la conclusión de que el Partido Movimiento Ciudadano puede ejercer la presente vía, de conformidad con el carácter de entidad de interés público que le asiste en el proceso electoral, reconocido así por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que tiene la posibilidad jurídica de actuar en defensa de intereses difusos o colectivos cuando considere que un acto emitido por una autoridad administrativa electoral viola el principio de legalidad, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial de esta Sala Superior 10/2005, que aparece en la Compilación Oficial de

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2013, páginas 101 y 102, cuyo rubro es: **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.”**

**e) Definitividad.** Se cumple también con este requisito, porque el presente recurso de apelación tiene por objeto controvertir un Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del cual, no procede medio de defensa alguno diverso por el que pudiera ser revocado o modificado.

En consecuencia, dado que la autoridad responsable no planteó ningún argumento vinculado con la improcedencia del asunto, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice casusa de improcedencia alguna, se abocará a estudiar el fondo del asunto.

**TERCERO. Acuerdo impugnado.** El Acuerdo INE/CG220/2014, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en Sesión Extraordinaria de veintidós de octubre de dos mil catorce, el cual constituye la materia de análisis y concluyó en sus puntos resolutivos lo siguiente:

### **ACUERDO**

**Primero.-** Con fundamento en el artículo 213, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General emite los Lineamientos, así como los criterios generales de carácter científico que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los Procesos Electorales Federales y Locales. Dichos criterios están contenidos en el documento anexo al presente Acuerdo y forman parte integral del mismo.

**Segundo.-** Estos lineamientos y criterios generales de carácter científico serán de observancia obligatoria para las personas físicas o morales que ordenen, realicen y/o publiquen encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos. Su incumplimiento estará sujeto a las sanciones a que haya lugar.

**Tercero.-** Para facilitar el cumplimiento del presente Acuerdo por parte de quienes lleven a cabo encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos, el Consejo General divulgará ampliamente los Lineamientos y criterios establecidos y, además los pondrá a la disposición de los interesados en la página de internet del Instituto y en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, los Organismos Públicos Locales publicaran en sus páginas de internet los Lineamientos y criterios objeto del presente Acuerdo.

**Cuarto.-** Los lineamientos y criterios generales de carácter científico que se emiten serán aplicables por los Organismos Públicos Locales, en términos de lo que establece el artículo 41, Base V, Apartado C, numeral 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 213, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Quinto.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral para que comunique el contenido del presente Acuerdo a los consejeros presidentes de los Organismos Públicos Locales.

**Sexto.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral que lleve a cabo todas las acciones necesarias para dar cumplimiento a los presentes Lineamientos en materia de encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos sobre elecciones federales, y para la publicación de la información que envíen los Organismos Públicos Locales sobre encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos en Procesos Electorales Locales.

**Séptimo.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral que lleva a cabo las acciones necesarias para construir y publicar en la página de internet del Instituto una memoria histórica sobre las encuestas electorales, en donde se puedan consultar los resultados emitidos por cada encuesta a lo largo de los diferentes Procesos Electorales.

**Octavo.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral que lleve a cabo todas las acciones necesarias para propiciar los espacios de discusión (foros, seminarios, debates y similares) que permitan analizar los estudios que son entregados a la autoridad electoral con el fin de evaluar su apego a los presentes Lineamientos, criterios científicos, y a los estándares internacionales de calidad en materia de encuestas electorales.

**Noveno.-** El Consejo General del Instituto Nacional Electoral y sus homólogos de los Organismos Públicos Locales podrán crear un Comité Técnico multidisciplinario de especialistas para realizar evaluaciones y análisis en términos del considerando 32.

**Décimo.-** Se instruye al Coordinador Nacional de Comunicación Social realice el monitoreo de publicaciones impresas en todo el país, a través de la estructura desconcentrada, sobre encuestas durante Procesos Electorales Federales en términos de lo dispuesto en los considerandos 24 y 25, con base en el Listado de medios impresos nacionales y locales elaborado por dicha Coordinador Nacional de Comunicación Social para este fin.

**Décimo primero.-** El presente Acuerdo y Lineamientos deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Instituto Nacional Electoral, así como en las de los Organismos Públicos Locales.

En cuyo documento anexo, los Lineamientos, en relación al periodo de veda electoral, el Consejo General determinó:

“...  
SOBRE EL PERIODO DE VEDA

5.- Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre de las casillas que se encuentran en los husos horarios más occidentales del país, queda prohibida la realización, 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, así como preferencias sobre consultas populares. La violación de esta disposición será reportada por el Instituto Nacional Electoral, o en su caso por el Organismo Público Local correspondiente, a la autoridad competente, para que proceda conforme a lo establecido en el artículo 7, fracción XV de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pueda actualizarse.

...”

#### **CUARTO. Síntesis de los agravios.**

La argumentación que realiza el instituto político apelante en sus motivos de disenso, puede sintetizarse de manera temática en los puntos siguientes:

El recurrente solicita la inaplicación de las porciones normativas de los ordenamientos referidos, porque afirma que las restricciones que se prevén en los artículos señalados, en cuanto a difundir y publicar encuestas y sondeos de opinión con posterioridad al cierre total de las casillas respecto de las entidades federativas que se encuentren en los husos horarios más occidentales del país, tanto para los procesos electorales como los que se lleven a cabo para la instrumentación de la consulta popular, no son acordes con el fin perseguido por la propia norma electoral, que tiene por objeto salvaguardar la libertad de emisión del sufragio, ya que una vez que se ha dado el cierre oficial de casillas, el electorado ya emitió su voto.

El partido político apelante sostiene que deviene inconstitucional e inconveniente la prohibición citada, al tratarse de una restricción al ejercicio de la libertad de información en materia electoral, que no satisface los requisitos de idoneidad, razonabilidad y necesidad.

En apoyo de la referida afirmación, asegura que las encuestas y sondeos de opinión que se publican con posterioridad al cierre total de las casillas no son violatorias de la libertad del sufragio, porque la ciudadanía ya expresó su preferencia electoral, o bien, ya exteriorizó su opinión respecto al tema formulado en la consulta popular, sin que esté en posibilidad de ejercer de nueva cuenta el derecho al sufragio en la jornada electoral correspondiente.

Sostiene el recurrente que por el contrario, las encuestas y sondeos de opinión son medios que tienen por objeto mantener informada tanto a la ciudadanía como a los actores políticos respecto de las distintas alternativas electorales, así como de

temas de trascendencia nacional que son sometidos a la consulta popular, con lo cual, esta clase de mecanismos favorecen la materialización del principio de transparencia consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El apelante desarrolla además, diversos argumentos para ilustrar sobre lo innecesario de la medida, precisando que la restricción se da en una etapa en la que no se pone en riesgo el ejercicio libre del voto de los ciudadanos, y por el contrario, la restricción atenta contra la libertad de expresión de las personas que pretenden desarrollar encuestas y sondeos electorales.

Por otro lado, aduce que la medida resulta desproporcional en sentido estricto, porque supone un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública, ya que las encuestas y sondeos electorales tienen como finalidad, informar a la ciudadanía respecto de las preferencias electorales o bien, tendencias en cuanto a la forma como se está exteriorizando la voluntad tratándose de consultas populares.

Por tal motivo, afirma que, dada la forma como ha sido reglamentada la restricción se produce el riesgo de que al publicarse la encuesta o sondeo de opinión, esta haya perdido todo sentido, puesto que los resultados de la correspondiente votación se pudieran ya haber hecho públicos.

Además, el accionante invoca la tesis de esta Sala Superior número XVI/2011, que lleva por título: **ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. ES INCONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN DE SU DIFUSIÓN DURANTE LA ETAPA DE PRECampaña Y CON POSTERIORIDAD AL CIERRE DE LAS CASILLAS**, consultable

en la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, Tesis, Tomo I, Volumen 2, página 1177.

A manera de consecuencia, el partido político actor asegura que también es inconstitucional la fracción XV, del artículo 7°, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales que sanciona con una multa de cincuenta a cien días de prisión y de seis meses a tres años a quien infrinja la normatividad, cuestión que a decir del recurrente restringe indebidamente el ejercicio a la libertad de información en materia electoral a favor de los ciudadanos, a través de una sanción.

Por otro lado, el apelante afirma que el Acuerdo citado vulnera los principios rectores del derecho electoral, en especial los de exhaustividad, certeza y legalidad, y que resulta contrario a los intereses del Partido Movimiento Ciudadano.

Dicho partido político afirma que los Lineamientos carecen de certeza y legalidad, toda vez que se deja de lado que en el periodo de precampañas también existen personas físicas y morales que realizan encuestas y sondeos de opinión, y si bien respecto de las precampañas no existe riesgo de producir confusión en la ciudadanía, lo cierto es que el Acuerdo que nos ocupa, a decir del recurrente, no contempla lo concerniente a las obligaciones y reglas que deben acatar quienes se llegasen a encontrar en dicho supuesto.

En ese sentido, el apelante sostiene que la reglamentación fue omisa en precisar las personas que pueden realizar encuestas o sondeos de opinión en el periodo de precampañas, motivo por el cual, es transgresor de los principios de legalidad y certeza jurídica, dado que al iniciarse el proceso electoral los participantes

deben conocer las reglas fundamentales que integran el marco legal de dicho proceso.

De ahí que la omisión y la falta de regulación concerniente a quienes deseen realizar encuestas o sondeos de opinión en periodo de precampañas, da lugar a dudas, incertidumbre y confusión.

**QUINTO. Marco Preliminar. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley Federal de Consulta Popular.**

A efecto de examinar adecuadamente los motivos de disenso, es menester hacer una breve referencia con relación al proceso formal y material que precedió a las disposiciones legales que hoy se controvierten en cuanto a su regularidad constitucional, a través del contenido del acuerdo impugnado y sus lineamientos.

La Ley Federal de Consulta Popular, derivó de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, que consideró la necesidad y prontitud de legislar en materia de participación ciudadana. El proceso deliberativo previo, se desarrolló con el propósito de implementar un mecanismo de participación democrático efectivo, a través del cual la ciudadanía tuviera la posibilidad de manifestarse en torno a tópicos de interés y trascendencia nacional.

La reforma política referida, adicionó una fracción VIII al artículo 35 constitucional, la cual previó el derecho de los ciudadanos a “Votar en las consultas populares”, respecto de temas de trascendencia nacional, y se reguló su convocatoria,

sujetos legitimados para solicitarla y la exclusión de temas que no son susceptibles de consulta. Por ende, al regularse mediante una Ley de manera detallada lo enunciado en el párrafo precedente, se cumplió con el mandato constitucional, para fortalecer el proceso de consolidación democrática en el Estado Mexicano.

Ahora bien, esta Sala Superior ha considerado<sup>1</sup> que la teoría de la democracia semidirecta (llamada por algunos especialistas como participativa) está construida bajo la premisa de que los individuos y sus instituciones no pueden ser considerados en forma separada uno del otro y que no es suficiente la existencia de instituciones representativas a nivel nacional para poder hablar de una auténtica democracia.

Así, dentro de los medios de democracia semidirecta se encuentra a la consulta popular, que es un instrumento que recoge las aspiraciones y demandas de la población, y de esa manera logra la participación de los diversos sectores sociales en la vida política del país. La consulta popular puede constituir una de las instituciones más valiosas para lograr la expansión de la democracia, en tanto que extiende la posibilidad de que los ciudadanos participen en ciertas decisiones políticas y hagan saber sus aspiraciones y necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado.

Así, la participación ciudadana contribuye a dotar de legitimidad al origen, ejercicio y los fines del poder político. El poder será democrático de principio a fin, en la medida en que esté legitimado, y una forma de legitimarlo es apelar a la voluntad ciudadana, cuya expresión es tan importante y deber ser tan

---

<sup>1</sup> Expediente SUP-AES-0016-2000.

determinante en el momento en que se ejerce, como lo fue en el momento en que se originó.

En términos prácticos, la mayor utilidad de la consulta popular se manifiesta en su ejercicio, toda vez que mediante el control del poder por medio de la participación ciudadana se ratifican o se rectifican las decisiones más trascendentes que adopta un gobierno y con ello también se legitiman. Así, la democracia deja de ser solo una forma jurídica y una formalidad electoral, para convertirse en un gobierno de ciudadanos para los ciudadanos, porque resulta innegable el carácter democrático que tales consultas populares pueden revestir y, por ende, a través de ellas hacer patente la voluntad del pueblo en el ejercicio de su soberanía a través de uno de los poderes del Estado, cuestión que esta Sala Superior advierte de forma clara.

Por lo que respecta a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Dictamen de la Minuta con proyecto de decreto de dicha Ley, estimó que las iniciativas presentadas por los legisladores de los diversos grupos parlamentarios resultaron tener varias coincidencias, y que la reforma era el inicio de la transformación del sistema político mexicano hacia uno más moderno, más cercano a las exigencias sociales y más parecido a modelos internacionales que han demostrado éxito para avanzar a un mejor estadio democrático y así fortalecer el sistema electoral mexicano. Que uno de los pasos fue transformar al Instituto Federal Electoral en un Instituto Nacional Electoral, con más facultades que deberá ejercer en todo el país, atrayendo algunas de las competencias que tenían designadas los órganos administrativos electorales locales, además de que se modificaron algunas reglas del sistema

electoral mexicano, para dar cumplimiento efectivo a los principios rectores establecidos en nuestra Constitución.

Asimismo, se consideró la esencia de la reforma política constitucional, conforme a los fines del Poder Constituyente, la cual propuso abrir nuevos cauces para la consolidación de la democracia, que impone nuevas formas de interrelación entre las fuerzas políticas y el fortalecimiento de los árbitros electorales, con un diseño que fomente la corresponsabilidad de todos los actores en la consolidación democrática.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Para iniciar el estudio de los motivos de disenso, resulta indispensable precisar las normas constitucionales y legales aplicables:

**Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“**Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, **el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación** de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

“**Artículo 19.**

...

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

“**Artículo 13.** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

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

**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, la vida privada o los derechos de terceros, 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.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

[...]

**Artículo 7o.-** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

**Artículo 41.**

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo 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, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

[...]

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 30.**

[...]

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

**Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y

[...]

**Artículo 213.**

1. El Consejo General emitirá las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales. Los Organismos Públicos Locales realizarán las funciones en esta materia de conformidad con las citadas reglas, lineamientos y criterios.

2. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, queda estrictamente prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación, los resultados de las encuestas o sondeos de opinión, que tengan como fin dar a conocer las preferencias electorales.

3. Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto o al Organismo Público Local un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente.

4. La metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o sondeos serán difundidas en su página de Internet, por los Organismos Públicos Locales en el ámbito de su competencia.

**Artículo 222.**

1. Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto o al Organismo Público Local un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente.

[...]

**Artículo 251**

[...]

5. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral 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.

6. Durante los tres 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 aquéllos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

7. 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 emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupan.

**Ley Federal de Consulta Popular**

**Artículo 42.** Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de consulta y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tenga por objeto dar a conocer las preferencias de los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión.

Delimitado el marco jurídico, esta Sala Superior se abocará al análisis de los motivos de inconformidad.

Los agravios que han sido sintetizados previamente, se analizarán de manera conjunta y en el orden propuesto, en atención a la estrecha vinculación que guardan, y bajo la premisa de que el completo acceso a la tutela judicial efectiva, se garantiza por el órgano jurisdiccional al analizar la totalidad de los planteamientos, con independencia de que el correspondiente

análisis se verifique o no en el orden propuesto por el recurrente. El señalado criterio de este órgano jurisdiccional se encuentra establecido en la jurisprudencia de rubro "AGRAVIOS. SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN", consultable en la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral" Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, página 125.

Para responder los agravios que nos ocupan, resulta conveniente utilizar el criterio de interpretación funcional, cuya fuerza persuasiva reside precisamente en que el lenguaje empleado en la redacción de la disposición normativa objeto de interpretación expresa correctamente la voluntad del legislador. El criterio de interpretación antes señalado, debe relacionarse con el argumento de interpretación teleológico de las normas jurídicas, pues al desentrañar su sentido, debe el intérprete tomar en cuenta las finalidades del Derecho, en cada caso concreto, los cuales se desprenden de los preceptos establecidos en el ordenamiento.

Del análisis integral de la demanda<sup>2</sup> se advierte que el recurrente, medularmente controvierte en su escrito inicial, y señala como acto impugnado el Acuerdo **INE/CG220/2014**, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veintidós de octubre de dos mil catorce, por el que se establecen los *lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas*

---

2 El criterio antes señalado, encuentra sustento en la Jurisprudencia 4/99, consultable en las páginas 445 a 446, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR."

*por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales.*

El primer agravio, se debe dilucidar a partir de la finalidad que buscó la autoridad administrativa responsable en su carácter de legisladora, al ordenar que las encuestas y sondeos de opinión no se pudieran difundir o dar a conocer, sino hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional.

El Acuerdo **INE/CG220/2014**, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cuyos *lineamientos anexos*, en su numeral 5 se estableció lo siguiente:

“...  
SOBRE EL PERIODO DE VEDA

5.- Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre de las casillas que se encuentran en los husos horarios más occidentales del país, queda prohibida la realización, 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, así como preferencias sobre consultas populares. La violación de esta disposición será reportada por el Instituto Nacional Electoral, o en su caso por el Organismo Público Local correspondiente, a la autoridad competente, para que proceda conforme a lo establecido en el artículo 7, fracción XV de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pueda actualizarse.

...”

En esa virtud, esta Sala Superior se abocará a verificar la regularidad constitucional del citado lineamiento, y para entender el contexto en el que se desarrollarían las actividades que regula el Acuerdo por esta vía impugnado, resulta necesario analizar el bloque constitucional que se integra a partir de la reforma de diez de junio de dos mil once, al artículo primero constitucional, en

relación con los artículos 6, en sus dos primeros párrafos, y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de información, y el derecho de difundirla tienen una misma raíz normativa, que deriva de los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal, ya que, por una parte, cuando hacemos referencia a la libertad de expresión, es a través de ella por la que es posible emitir ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que en la libertad de información, se incluye la posibilidad de suministrar datos sobre hechos que se pretenden ciertos.

Es necesario dejar establecido que la libertad de expresión goza de un ámbito de acción acotado sólo por límites constitucionales, y que en su ámbito existe el reconocimiento pleno del derecho a la información. Así, el derecho de información protege al sujeto emisor y al contenido de la información, toda vez que dicha libertad de información constituye el nexo entre el Estado y la sociedad, y es el Estado al que le corresponde fijar las condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar, con el objeto de preservar también al destinatario de la información.

Acercas del vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se consagra la libertad de pensamiento y expresión, que, en cuanto al contenido de este derecho, quienes están bajo la protección de la convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Ambas

dimensiones deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la invocada Convención.

Las condiciones del bloque de constitucionalidad referidas, deben prestar especial atención a la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter electoral y consultivo, pues éstas deben ser tuteladas dentro del ámbito de los derechos de libertad de expresión y a la información comentados, ya que son derechos torales en un Estado constitucional, y tienen como finalidad asegurar a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía, por lo que gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Así, esta Sala Superior considera, que las encuestas y sondeos de opinión, en lo atinente al debate político, ensanchan el margen de información y expresión, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, se considera que las encuestas y sondeos de opinión, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

Lo anterior, conforme al criterio establecido en la jurisprudencia 11/2008: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, consultable en Jurisprudencia y tesis en materia electoral: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 428 a 430.

De esta manera, es que el derecho a desarrollar y difundir los resultados de encuestas y sondeos de preferencia electoral o tendencias del sentido de una consulta, debe entenderse comprendido dentro del ámbito normativo proclive a favorecer la libertad de expresión, como condición o presupuesto para formar una sociedad democrática.

Lo anterior porque, en el desarrollo de los diversos procesos electorales, la publicitación de encuestas, sondeos, encuestas de salida y conteos rápidos coadyuvan a fortalecer la información de los electores para emitir su voto, por lo que dichas actividades deben realizarse en un ámbito de libertad metodológica y científica, todo ello dentro de un marco constitucional y legal previamente establecido.

En ese sentido, debe quedar sentado, que ha sido criterio reiterado de este Tribunal, establecer que los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados, sino que pueden ser objeto de restricciones sin que se traduzca en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.<sup>3</sup> Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos.

De ese modo, la libertad de expresión, constituye un derecho humano fundamental consagrado constitucionalmente, que no debe ser restringido injustificadamente ni mucho menos suprimido, por lo que la limitación o restricción debida de dicho

---

<sup>3</sup> Este criterio se encuentra en la jurisprudencia 29/2002: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, consultable en Jurisprudencia y tesis en materia electoral: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 301.

derecho será constitucional y convencional, al cumplir con estas tres condiciones:

- a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b) La restricción debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y
- c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

En cuanto al carácter de **idoneidad**, se debe precisar que las normas en el numeral 5 de los Lineamientos que emitió el Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo hoy impugnado, se adecuan a la exigencia de cumplir con los principios rectores del proceso electoral, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, establecidos en el artículo 41 constitucional, y los atributos esenciales que deben revestir el sufragio, como es la libertad y autenticidad, dado que las personas que residen en los Estados más occidentales del país, deben ver resguardado su derecho al voto libre, en el lapso razonable al cierre oficial de las casillas en otras latitudes del territorio nacional; evitando con ello, que los ciudadanos puedan ser influenciados con el resultado de las encuestas o sondeos de opinión.

Asimismo, esta Sala Superior considera que tal restricción **es necesaria** porque no existe otra medida menos gravosa para alcanzar tal finalidad, esto es, evitar que en ese lapso de tiempo existan obstáculos que distraigan o generen confusión en la conformación de la opinión del electorado que reside en los

Estados más occidentales del país, respecto al sufragio que habrán de emitir.

Lo anterior, porque no se puede soslayar el papel importante que poseen los medios de comunicación en general, en el contexto de la sociedad actual, y también se debe reconocer la penetración que poseen, sobre todo de frente a la jornada electoral. Un ejemplo claro a considerar, lo constituye "internet", que aporta una serie de instrumentos para que cualquier persona difunda y acceda a información de su interés de manera inmediata.

En ese contexto, su utilización ha permitido una descentralización extrema de la información, que debido a su rápida masificación en el espacio virtual, permitiría que las personas que residen en la zona horaria más occidental conozcan los resultados de las citadas encuestas y sondeos de forma inmediata, en un momento en que aún no se han cerrado oficialmente las casillas.

En cuanto al último parámetro, la restricción se considera **proporcional**, porque si bien se restringe durante un período de tiempo el poder publicar y difundir las encuestas y sondeos de opinión, en tanto no se ha efectuado el cierre oficial de la casillas de los Estados más occidentales del país, en los que por lo mismo, la ciudadanía no ha expresado su preferencia electoral; también los es que, se trata de un lapso que se fija precisamente atendiendo al hecho de que existen diversos husos horarios en el territorio nacional, y con la finalidad de proteger un valor constitucional como es la libertad y autenticidad del sufragio.

En ese tenor, debe considerarse que la pluralidad de horarios que existe en el territorio nacional se enmarca en un intervalo máximo de dos horas, y es precisamente ese lapso el que se establece como restricción para poder difundir las encuestas o sondeos de opinión, en tanto no se efectuó el cierre oficial de las casillas ubicadas en los Estados más occidentales del país; restricción que esta Sala Superior aprecia razonable. Aunado a lo anterior, debe precisarse que el criterio que se sostiene en la presente resolución es consonante con la postura que ha sostenido esta Sala Superior respecto de la libertad de expresión e información en materia electoral que se despliega a través de las encuestas y sondeos de opinión, criterio del cual derivó la tesis número XVI/2011, que lleva por título: **ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. ES INCONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN DE SU DIFUSIÓN DURANTE LA ETAPA DE PRECampaña Y CON POSTERIORIDAD AL CIERRE DE LAS CASILLAS**, consultable en la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, Tesis, Tomo I, Volumen 2, página 1177.

En esta tesitura, es evidente que la autoridad responsable, de forma razonable, congruente, y atendiendo a una realidad geográfica inmersa en el territorio nacional respecto a la utilización de los husos horarios; entendiendo que estos conforman un sistema internacional uniforme, organizado y complejo para calcular el tiempo, y además, siguiendo la lógica de lo preceptuado en la Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos; -cuestiones todas que sin duda imponían su consideración-, resguardó en el numeral 5 de los Lineamientos analizados, los principios establecidos en las normas electorales y de la Ley Federal de Consulta Popular, con la finalidad de

proteger una decisión política fundamental establecida en el artículo 41 constitucional, que es la libertad del sufragio.

Por esto se concluye que el agravio en estudio es **infundado**, ya que la medida restrictiva que se encuentra inmersa en el numeral 5 de los Lineamientos en estudio soporta el tamiz de revisión, para considerarla acorde al bloque de constitucionalidad que rige al Estado mexicano.

Para fortalecer lo concluido en párrafos anteriores, y atendiendo a lo que se explicó en el considerando anterior de esta resolución, esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido *de que la finalidad de las encuestas es obtener información mediante preguntas dirigidas a una muestra de individuos representativa de la población o universo de forma que las conclusiones que se obtengan puedan generalizarse al conjunto de la población siguiendo los principios básicos de la inferencia estadística, ya que la encuesta se basa en el método inductivo, es decir, a partir de un número suficiente de datos se busca obtener conclusiones a nivel general.*<sup>4</sup>

*Las encuestas y sondeos de opinión en materia electoral, son mecanismos estadísticos empleados para el acopio de datos e información de naturaleza institucional, para investigar en la opinión pública y obtener información acerca de sus preferencias al sufragar en determinada elección, resultados que tienen por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos; esto es, son métodos de análisis o estudio estadístico para el recuento de los resultados de una determinada elección, describiéndolos por determinado grupo o población.*

---

<sup>4</sup> Sentencia emitida en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-63/2009 y su acumulado.

Así, debe apreciarse principalmente que la finalidad de las encuestas y sondeos de opinión es informar a la ciudadanía sobre las preferencias electorales de las opciones políticas, en un proceso electoral determinado. En efecto, las encuestas y sondeos de opinión son medios integrales para mantener informado tanto a los ciudadanos y actores políticos, respecto de las distintas alternativas electorales, lo que contribuye a la transparencia de los procesos comiciales y consultivos. Por ello, la publicidad de las encuestas y sondeos de opinión en materia electoral constituyen también un ejercicio válido de los derechos de libre expresión e información.

Debe reiterarse en este punto, que esta Sala Superior ha estimado que en una sociedad democrática, y en el desarrollo de los diversos procesos electorales, la publicitación de encuestas, sondeos, encuestas de salida y conteos rápidos coadyuvan a fortalecer la información de los electores para emitir su voto, por lo que dichas actividades deben realizarse en un ámbito de libertad metodológica y científica, todo ello dentro de un marco constitucional y legal previamente establecido.

En particular, la realización y divulgación de encuestas y sondeos de carácter electoral deben ser tuteladas dentro del ámbito de los derechos de libertad de expresión y a la información, ya que son derechos funcionalmente centrales en un Estado constitucional, y tienen como finalidad asegurar a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía, por lo que gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Es decir, se trata de libertades con dimensiones individuales y sociales, por lo que exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible como condición para ejercer plenamente otros derechos electorales.<sup>5</sup>

En consecuencia, la difusión de las encuestas por parte de los medios de comunicación se inscribe dentro del análisis de la función de éstos en el contexto de una sociedad democrática y, por tanto, si bien las encuestas deben seguir los criterios científicos y metodológicos que establezca la autoridad electoral para efecto de salvaguardar su profesionalismo y objetividad, su difusión está inscrita dentro de los alcances y límites propios de la libertad de expresión.

Lo anterior, no supone que, sobre la base de experiencias concretas, el legislador pueda o no establecer lineamientos o pautas de conductas que, siendo compatibles con la libertad de expresión y el derecho a la información, tengan por objeto contribuir al desarrollo de un debate público, abierto, plural e informado acerca de la medición de las preferencias electorales a través de ejercicios de encuesta y de la difusión de sus resultados. Tal circunstancia se inscribe en el ámbito de las facultades y competencias del legislador ordinario.

En ese tenor argumentativo, conforme a nuestra Carta Magna y a la Ley General de la materia, el Instituto Nacional

---

<sup>5</sup> Así se destacó al resolver el asunto SUP-AG-26/2010.

Electoral, es un órgano constitucional autónomo que está autorizado para emitir disposiciones generales, entre otros, como los lineamientos en materia de encuestas y sondeos de opinión, para establecer una tendencia justificada en los principios constitucionales y con el debido rigor científico, que dan sustento a su creación y funcionamiento.

Así, de acuerdo con lo expuesto, el Instituto Nacional Electoral en ejercicio de sus atribuciones y en atención a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que rigen la materia electoral, y a fin de contribuir con el desarrollo de la vida democrática y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, estableció lineamientos, criterios y directivas específicas para la realización y publicación de encuestas y sondeos de opinión con fines electorales. En el entendido de que en conjunto, las normas constitucionales y legales, así como las acordadas por la autoridad administrativa, están encaminadas a salvaguardar la transparencia, profesionalismo, objetividad y certeza en la realización y publicación de encuestas electorales, y por tanto establecen deberes específicos a cargo de quienes pretendan ordenarlas, realizarlas y difundirlas.

En estas condiciones, se concluye que la restricción no es excesiva y por lo tanto constitucional, ya que contrario a lo aducido por el recurrente, la tesis invocada cuyo rubro es **ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. ES INCONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN DE SU DIFUSIÓN DURANTE LA ETAPA DE PRECampaña Y CON POSTERIORIDAD AL CIERRE DE LAS CASILLAS**; converge con el criterio que en la actual resolución se sostiene, dado que en aquella oportunidad la Sala Superior sostuvo en esencia, que la

difusión de las encuestas o sondeos resultaba válida una vez se hubiese efectuado el cierre oficial de las casillas, en razón de que los votantes ya habían efectuado el sufragio, cuestión que se comparte en la especie, puesto que lo que ha sido narrado en líneas precedentes, se sustenta precisamente en que el desarrollo de las encuestas o sondeos de opinión puede llevarse a cabo desde el instante en que haya culminado la elección en el punto más occidental del país.

Por otro lado, desde la perspectiva de la parte recurrente, la falta de exhaustividad, certeza y legalidad de los Lineamientos que por esta vía se revisan, radica en esencia, en que no previeron lo correspondiente respecto a quienes publiquen, soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre preferencias electorales que se realicen, desde el inicio y durante el período de precampañas del Proceso Electoral Local o Federal, y que por ello existe una omisión de la autoridad administrativa electoral federal de establecer lo procedente.

Para comenzar el estudio del presente agravio, es necesario dar una lectura al contenido de los Lineamientos, y para ello se transcribe lo correspondiente del Lineamiento primero:

Sobre las obligaciones de quienes publiquen, soliciten u ordenen encuestas o sondeos de opinión

1.- Quienes publiquen, soliciten, u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre preferencias electorales o consultas populares que se realicen **desde el inicio del Proceso Electoral Local o Federal hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección** deberán cumplir con lo siguiente:  
[...]

Como se observa, la autoridad responsable, contrario a lo aducido por el recurrente, sí consideró que los Lineamientos regularan cada una de las etapas que integran los procesos electorales locales y federales; es por ello que el apelante al considerar que existe una omisión de la autoridad responsable, parte de una premisa inexacta, pues considera que los Lineamientos deben regular de manera específica y nominal cada etapa del proceso electoral, respecto a las encuestas o sondeos de opinión; sin embargo debe decirse, que los Lineamientos regulan **los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales** que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, **durante los procesos electorales federales y locales, es decir en cualquier etapa en la que estos se encuentren.**

Así, se advierte que la finalidad principal de los Lineamientos es establecer pautas con rigor científico que debe observar cualquier persona que pretenda ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos, durante los procesos electorales federales y locales; entendiéndose que estos, se conforman de diversas etapas, incluidas las precampañas, no solo de la jornada electiva, esto en atención a lo que establecen los artículos 207 y 208 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

**LIBRO QUINTO**  
**De los Procesos Electorales**  
**TÍTULO PRIMERO**  
**De las Reglas Generales para los**  
**Procesos Electorales Federales y Locales**  
**CAPÍTULO I**  
**De las Disposiciones Preliminares**

**Artículo 207.**

1. **El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos,** que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

**Artículo 208.**

1. Para los efectos de esta Ley, **el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:**

- a) Preparación de la elección;
- b) Jornada electoral;
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

2. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla.

De los artículos trasuntos y de una interpretación sistemática y funcional, se puede apreciar, que el proceso electoral ordinario consta de diversas etapas, entre ellas la de preparación de la elección, y es ahí donde se encuentran precisamente las precampañas, ergo, se considera que es inexacto que la autoridad haya sido omisa respecto a establecer en los lineamientos que se analizan lo referente a las encuestas o sondeos de opinión, para la etapa de precampañas, pues se reitera, estos Lineamientos son aplicables en general a cualquier persona que pretenda ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos, durante los procesos electorales federales y locales, cualquiera que sea la etapa en que estos se encuentren, cuestión que se aprecia desde el propio nombre de los Lineamientos y como se ha transcrito, del lineamiento primero.

Además, de la lectura del Acuerdo impugnado, no se aprecia que el mismo esté dirigido a regular solo la etapa de la jornada electoral, por el contrario, en los puntos primero, segundo y cuarto del Acuerdo, se advierte claramente que se refiere de forma constante, a que los Lineamientos establecen los criterios

generales de carácter científico que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante los procesos electorales federales y locales, para constatar lo anterior se transcribe lo conducente:

**Primero.-** Con fundamento en el artículo 213, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General emite los Lineamientos, así como los criterios generales de carácter científico que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales. Dichos criterios están contenidos en el documento anexo al presente Acuerdo y forman parte integral del mismo.

**Segundo.-** Estos lineamientos y criterios generales de carácter científico serán de observancia obligatoria para las personas físicas o morales que ordenen, realicen y/o publiquen encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos. Su incumplimiento estará sujeto a las sanciones a que haya lugar.

[...]

**Cuarto.-** Los lineamientos y criterios generales de carácter científico que se emiten serán aplicables por los Organismos Públicos Locales, en términos de lo que establece el artículo 41, Base V, Apartado C, numeral 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 213, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...]

En ese mismo tenor argumentativo, se debe considerar lo que establecen los artículos 213 y 231 de la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

**Artículo 213.**

**1. El Consejo General emitirá las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales.** Los Organismos Públicos Locales realizarán las funciones en esta materia de conformidad con las citadas reglas, lineamientos y criterios.

2. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, queda estrictamente prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación, los resultados de las encuestas o sondeos de opinión, que tengan como fin dar a conocer las preferencias electorales.

3. Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto o al Organismo Público Local un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente.

4. La metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o sondeos serán difundidas en su página de Internet, por los Organismos Públicos Locales en el ámbito de su competencia.

**Artículo 231.**

**1. A las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en esta Ley respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.**

2. El Consejo General emitirá los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

De lo transcrito, se pueden advertir dos cuestiones, la primera de ellas es que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales, cuestión con la que cumple al emitir el acuerdo que por esta vía se impugna; y en segundo término, que el artículo 231 establece que a las precampañas les serán aplicables, en lo conducente las normas previstas en esa Ley, respecto de los actos de campaña.

Cuestión que resulta relevante en el caso, porque a pesar de que como ya se ha señalado, los Lineamientos si engloban cada etapa del proceso electoral local y federal, sin que se advierta la necesidad de haber sido específicos respecto de alguna temática, lo cierto es que la propia Ley electoral permite la interpretación

sistemática para efecto de aplicar en lo conducente, lo que se regule para las campañas a las precampañas, con lo cual se dota de certeza a los actos que despliegue la autoridad administrativa electoral.

Aunado a todo lo anterior, es conveniente señalar que es un principio general aplicable a toda regulación normativa, que no puede exigirse que en su diseño, se contemplen todas las posibilidades materiales que puedan presentarse; esto es, las normas regulan en esencia las hipótesis comunes y no debe imponerse un deber de normar todas las cuestiones extraordinarias, porque ello llevaría a una exacerbación de la exigencia para cumplir el principio de certeza y legalidad.

En ese tenor se ha pronunciado esta Sala Superior, en la tesis CXXI/2001, correspondiente a la Tercera Época, apreciable en la compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral; editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen 2, Tesis, Tomo I, páginas 1345 y 1346; cuyo rubro es: **LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.**

Bajo el criterio explicado anteriormente, no resultaría dable que la exigencia de exhaustividad, certeza y legalidad electoral, impusiera en el caso, que el acuerdo y los Lineamientos contenidos en el mismo, contemplaran de manera absoluta todas las contingencias o acontecimientos fortuitos que puedan suscitarse en la operatividad del sistema, o que nominalmente se incluyera la mención expresa sobre las precampañas, sin que ello implique por supuesto, que se incurra en una ausencia normativa u omisión por parte de la autoridad responsable, pues existe una

moderación a la exigencia de precisión en las hipótesis comunes o generales.

De esa manera, es patente que el acuerdo impugnado cubre de manera eficaz y completa, todos los requisitos necesarios para satisfacer los principios de certeza y objetividad rectores de la materia y por lo tanto esta Sala Superior considera que el agravio estudiado es **infundado**.

Ahora bien, en cuanto al agravio hecho valer respecto de la inconstitucionalidad de la fracción XV del artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no es materia de análisis, dado que en realidad los Lineamientos materia de estudio solo hacen una remisión a la citada normatividad, sin que se observe que el apelante en algún momento cuestione que los lineamientos hagan una indebida remisión.

En razón de todo lo anterior, ante lo **infundado** de los agravios hechos valer, lo procedente es, en la materia de la impugnación, **confirmar** en sus términos el acuerdo combatido.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se

## **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo **INE/CG220/2014**, de veintidós de octubre de dos mil catorce, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Notifíquese personalmente al instituto político actor, por correo electrónico al Consejo General del Instituto Nacional

Electoral y por estrados a los demás interesados, lo anterior, con fundamento en los artículos 9º, párrafo 4, 26, 28, 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes, hecho lo cual, remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Subsecretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**