

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-123/2024

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, *** de marzo de dos mil veinticuatro.

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por el **Partido Acción Nacional**, confirma la determinación del **Consejo General del del Instituto Nacional Electoral** por la que rechazó la emisión de un acuerdo relacionado con encuestas electorales y sondeos de opinión.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA	2
III. TERCERO INTERESADO	2
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
V. ESTUDIO DE FONDO	3
Decisión de la Sala Superior	7
Justificación	7
Conclusión.....	12
VI. RESUELVE.....	12

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución o	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPEUM:	
INE:	Instituto Nacional Electoral.
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LGSMIME:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Recurrente o PAN:	Partido Acción Nacional.
Tercero interesado:	Morena.

I. ANTECEDENTES

1. Propuesta del PAN. En sesión de ocho de marzo², el PAN sometió a consideración del Consejo General una propuesta de acuerdo por el que se establecen las medidas para garantizar que las encuestas y sondeos se utilicen como herramientas para la construcción del voto razonado y de una opinión pública mejor informada y evitar que se empleen como estrategias para influir en las preferencias electorales.

¹**Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** David R. Jaime González. **Colaboró:** Ariana Villicaña Gómez.

²En adelante todas las fechas corresponden a dos mil veinticuatro, salvo mención expresa contrario.

2. Acto impugnado³. En esa misma sesión, el Consejo General rechazó la propuesta de acuerdo referida en el párrafo precedente, entre otras cosas, por considerar que no contaba con facultades para aprobarlo y que ello no era posible debido a los tiempos del proceso electoral.

3. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el doce de marzo el recurrente interpuso recurso de apelación ante el INE.

4. Turno. En su oportunidad, la magistrada presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-123/2024** y lo remitió a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

5. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar, en su momento se admitió la demanda, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político contra una resolución del Consejo General, órgano central del INE⁴.

III. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado a Morena, quien comparece a través de representante⁵, al cumplir con los requisitos legales.

1. Forma. En el escrito se hace constar el nombre y la firma de la persona que comparece como representante, así como su personería, razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión, que es la subsistencia del acto recurrido.

³ Acuerdo INE/CG262/2024.

⁴ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁵ Sergio Carlos Gutiérrez Luna representante propietario ante el Consejo General del INE, personalidad que tiene reconocida ante la autoridad responsable.

2. Oportunidad. La publicación en estrados para efectos de la comparecencia de terceros en el plazo de setenta y dos horas⁶ se realizó el doce de marzo a las dieciocho horas.

El escrito de tercero interesado se presentó el quince de marzo a las diecisiete horas con veinticuatro minutos, por lo que es evidente que su comparecencia es oportuna.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

La demanda cumple los requisitos para analizar el fondo de la controversia, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó ante la oficialía de partes del INE. En el escrito consta: 1) nombre del recurrente y firma autógrafa; 2) acto impugnado y autoridad responsable; 3) hechos; 4) conceptos de agravio y preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. La demanda se presentó en tiempo⁷, toda vez que el acuerdo impugnado fue emitido el ocho de marzo, por lo que, si la demanda se presentó el doce siguiente, es clara su oportunidad.

3. Legitimación e interés jurídico. Se acreditan porque en el caso quien promueve es un partido político que interpone el recurso de apelación contra el Consejo General, impugnando la no aprobación de la propuesta que formuló para crear el registro nacional de encuestadoras y regular encuestas y sondeos de opinión.

4. Definitividad. Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

V. ESTUDIO DE FONDO

¿Qué propuso el PAN en el acuerdo que fue rechazado?

⁶ Artículo 17, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios.

⁷ Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la LGSMIME.

SUP-RAP-123/2024

En esencia, la propuesta de acuerdo del PAN sostenía lo siguiente:

a) Creación e implementación del Registro Nacional de Encuestadores como mecanismo que permita hacer más efectivos los monitoreos realizados por el INE respecto de encuestas y sondeos de opinión, y el acceso a la información completa y suficiente para que los electores tengan mejores condiciones para tomar decisiones informadas.

b) Creación e implementación de los lineamientos correspondientes para el funcionamiento del registro, de forma que este sirva para orientar a los electores hacia el discernimiento de las encuestas de calidad de aquellas que no lo son o constituyen, en realidad, propaganda electoral disfrazada.

c) Determinación de las medidas necesarias para garantizar la transparencia, certeza y máxima publicidad de los recursos utilizados en la realización de encuestas y sondeos electorales, a fin de:

- Observar que se cumplan las prohibiciones y limitantes que establece la normativa electoral en relación con las aportaciones de sujetos privados;
- Saber quién y cuánto aportó para la realización de la encuesta o sondeo de que se trate; y
- que la ciudadanía conozca las aportaciones e ideologías que están detrás de los resultados de las encuestas que están consultando.

¿Por qué razones el Consejo General rechazó la propuesta de acuerdo?

De la lectura del acuerdo impugnado se advierte que las razones expresadas por el Consejo General responsable para rechazar el acuerdo propuesto por el PAN se pueden sistematizar en dos temáticas:

a) inviabilidad normativa, y b) inviabilidad temporal, técnica y presupuestal.

a) Inviabilidad normativa.

1) Desde dos mil catorce existe un Sistema de Encuestas Electorales en las que las personas que realizan esta actividad deben registrarse y que establece los elementos mínimos que éstas deben contener.

2) La regulación de encuestas en los términos propuestos por el PAN es materia legislativa y no puede ser adoptada mediante acuerdo del Consejo General.

3) La propuesta involucra la ponderación de diversos derechos humanos (derecho de dedicarse a la industria, comercio o trabajo lícito, acceso a la información, derecho de asociación política en el que los partidos políticos pueden ordenar la realización de encuestas, voto informado, libertad de expresión y manifestación de ideas y libertad de prensa) el acuerdo propuesto restringe esos derechos al crear un sistema de registro.

4) El INE no cuenta con facultades para crear un registro nacional de encuestadoras y generar un régimen sancionatorio que les sea aplicable, además de que la propuesta no señala las sanciones que, en su caso, se aplicarían a encuestadoras no registradas.

5) El INE no tiene facultades para analizar el contenido de las encuestas ni determinar si son de calidad, únicamente para regular su difusión y uso de recursos.

b) Inviabilidad temporal, técnica y presupuestal.

1) El proceso electoral ya inició por lo que no es posible adoptar las medidas solicitadas ni mucho menos generar normas retroactivas.

2) El INE no cuenta con capacidad técnica para calificar encuestas; las encuestadoras están obligadas a cumplir los elementos mínimos del reglamento de elecciones, no otros estándares que se establezcan para su realización.

3) Se crea la presunción de que las casas encuestadoras registradas ante el INE, cuentan con capacidad técnica y operativa para realizar esos trabajos, y de que las encuestas cuentan con rigor científico y se avalarían sus resultados, lo que no es tarea del Instituto.

4) El acuerdo propuesto habla de regular las encuestas para orientar a los electores; el INE no debe realizar actividades para orientar al electorado.

¿Qué alega el PAN en el presente recurso?

I) El INE cuenta con facultades para crear el registro pues tiene atribuciones legales para establecer las acciones que promuevan y garanticen el derecho al voto, y para emitir los lineamientos y criterios en materia de encuestas y sondeos de opinión.

El INE cuenta con facultades para emitir los reglamentos necesarios para el ejercicio de sus funciones, vigilar las actividades de los partidos políticos y conocer y sancionar infracciones.

Conforme a la CPEUM el INE debe proteger el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, por lo que debe regular la calidad e integridad de la información que recibe.

La divulgación detallada de la metodología de las encuestas es condición indispensable para que las mismas contribuyan a una opinión pública mejor informada, pues la legislación actual no garantiza que se evite la propaganda disfrazada de encuestas.

Para la publicación de encuestas deben tomarse en cuenta los derechos de informar, ser informado y libertad de expresión.

II) No se vulneran los tiempos del proceso electoral, pues el registro es un mecanismo para maximizar el derecho al voto informado de la ciudadanía.

El registro implica la sistematización de información que debe estar al alcance de la ciudadanía, no la modificación de reglas, sino la implementación de un mecanismo para maximizar derechos fundamentales.

Sala Superior ha sostenido la legalidad de la creación de catálogos o registros como medios para cumplir la función electoral.

Las reformas electorales siempre se realizan después de los procesos, por lo que la implementación del registro implicaría una política electoral eficiente y efectiva.

La implementación del registro puede darse durante las campañas ya que es el momento en el que la ciudadanía debe recibir la información necesaria para emitir un voto informado.

III) El registro no implica la validación, por parte del INE, de la calidad de las encuestas sino únicamente un mecanismo para poner a disposición de la ciudadanía la información que generan las casas encuestadoras.

IV) El registro no tiene por objeto la restricción de derechos de las casas encuestadoras, sino el cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad y transparencia.

Decisión de la Sala Superior

Esta Sala Superior determina que se debe confirmar el acuerdo impugnado, toda vez que los agravios hechos valer por el partido actor resultan inoperantes pues, en primer lugar, no se combate la totalidad de las razones que sustentan la decisión de la responsable y, en segundo, respecto de los aspectos que sí se cuestionan, las alegaciones no son eficaces para demostrar su ilegalidad.

Justificación

SUP-RAP-123/2024

Tal como se señaló en párrafos precedentes, las razones en las que se basó la autoridad responsable para negarse a emitir el acuerdo regulador de encuestas y casas encuestadoras, propuesto por el PAN, se pueden delimitar en las temáticas de inviabilidad normativa, temporal, técnica y presupuestal.

Ahora bien, respecto de la primera temática, el PAN señala que la responsable sí cuenta con facultades para crear el registro de encuestadores y emitir los lineamientos correspondientes.

Ello, a su parecer, pues conforme a la CPEUM el INE debe proteger el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y tiene facultad para emitir los reglamentos necesarios para el ejercicio de sus funciones, vigilar las actividades de los partidos políticos y conocer y sancionar infracciones.

Los alegatos son **inoperantes**, pues con ellos no se combaten las razones de la responsable.

En primer lugar, en sus consideraciones la autoridad responsable no negó contar con facultades reglamentarias para normar lo relacionado con las encuestas y sondeos de opinión que se presenten en el proceso electoral.

Por el contrario, sostuvo que ya existe una regulación al respecto y un Sistema de Encuestas Electorales (desde dos mil catorce) que establece el campo de acción de la autoridad y los interesados en relación con la presentación de este tipo de ejercicios, argumentos que no son combatidos por el recurrente.

Por otro lado, la responsable sostuvo que, en específico, la creación de un registro de personas encuestadoras y los lineamientos correspondientes eran materia legislativa y no facultad del Consejo General, argumento que tampoco se combate, pues el partido recurrente, de manera genérica, únicamente sostiene que la autoridad cuenta con facultad reglamentaria.

En otro aspecto, la responsable basó su decisión en el hecho de que la propuesta de acuerdo involucraba la ponderación de diversos derechos humanos (como los de industria, comercio o trabajo lícito, acceso a la información, asociación política, voto informado, libertad de expresión y manifestación de ideas y libertad de prensa, entre otros) por lo que no era posible adoptar el acuerdo presentado por el PAN en sus términos, argumento que no es controvertido por el recurrente en la presente instancia.

Por otro lado, el partido recurrente tampoco se pronuncia respecto de lo sostenido por la responsable en cuanto a las deficiencias del acuerdo propuesto, ya que implicaba generar un régimen sancionatorio sin que el mismo señalara las sanciones que, en su caso, se aplicarían a las encuestadoras que no cumplieran con los términos correspondientes.

Por lo que respecta a la inviabilidad temporal, el partido recurrente señala que no se vulneran los tiempos del proceso electoral pues el registro propuesto en el acuerdo es un mecanismo para maximizar el voto informado.

A decir del recurrente, el registro implica la sistematización de información y no la modificación de reglas, además de que la Sala Superior ha sostenido la legalidad de la creación de catálogos y registros como medio para cumplir la función electoral.

Finalmente, a este respecto el recurrente sostiene que la implementación del registro significaría una política electoral eficiente y efectiva, y que el periodo de las campañas es el momento para implementarlo dado que es cuando la ciudadanía debe recibir información necesaria para emitir un voto informado.

Tales alegaciones, pues son generales y con las mismas no se combaten las razones de la responsable.

SUP-RAP-123/2024

En primer lugar es importante considerar que, con independencia de que le asistiera la razón al actor o no, en relación con su dicho sobre que la aprobación del acuerdo que propuso no implica modificación de reglas, ello no sería argumento suficiente para estimar que temporalmente es viable la creación del registro y la emisión de los lineamientos correspondientes.

Ello es así pues, al momento de la presentación de la propuesta por parte del partido recurrente el proceso electoral ya se encuentra en curso, por lo que tal como lo razonó la autoridad responsable, no es posible acoger favorablemente su pretensión, sobre todo considerando también los argumentos técnicos y presupuestales señalados por la responsable para emitir la negativa correspondiente.

Por otro lado, el partido recurrente no aporta argumentos para demostrar por qué, contrario a lo sostenido por la responsable, es viable, temporalmente, la aprobación del acuerdo que propuso y, por tanto la creación del registro de encuestadoras y la emisión de los lineamientos correspondientes.

En efecto, el partido recurrente únicamente señala que el registro no vulnera los tiempos del proceso electoral porque se trata de un mecanismo para maximizar el voto informado de la ciudadanía, que implica sistematización de información y que resulta idóneo en periodo de campañas.

Como puede advertirse, con tales alegaciones generales el recurrente no controvierte lo sostenido por la responsable ni mucho menos demuestra por qué es viable, conforme al tiempo, la aprobación del acuerdo que presentó y, por ende, la creación del registro de encuestadoras y sus lineamientos.

De esa forma, es claro que el recurrente no combate lo sostenido por el Consejo General, respecto del momento en el que se encuentra el proceso electoral que actualmente se desarrolla, y que no es posible generar reglas que pudieran ser, incluso, retroactivas.

Finalmente, resultan igualmente **inoperantes** los argumentos del recurrente referentes a que la creación del registro no implica la validación, por parte del INE, de la calidad de las encuestas sino únicamente un mecanismo para poner a disposición de la ciudadanía la información que generan las casas encuestadoras, así como que el mismo no tiene por objeto la restricción de derechos, sino el cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad y transparencia.

Ello es así, pues el recurrente señala de manera genérica que el acuerdo que propuso -y fue rechazado por el INE- no implica que la autoridad valide encuestas en materia electoral.

Sin embargo con ello no se combate lo sostenido por la responsable en el sentido de que a partir de la lectura de la propuesta de acuerdo del PAN se advertía la necesidad de la creación de un área científica especializada para el análisis de las encuestas y su calificación.

Tampoco se combate lo sostenido en el sentido de que el Instituto carece de capacidad técnica y presupuestal para la implementación del registro pretendido por el recurrente.

Finalmente, no se controvierte lo sostenido por la responsable en el sentido de que, considerando la propuesta de acuerdo, no son tareas del INE el análisis de resultados de las encuestas ni su regulación para orientar al electorado, aspecto éste último en el que se hizo especial énfasis, pues no es función de la autoridad realizar ese tipo de orientación.

Finalmente resulta igualmente **inoperante** lo alegado por el recurrente en el sentido de que el registro no tiene por objeto la restricción de derechos de las casas encuestadoras, sino el cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad y transparencia, pues con tales argumentos no se controvierte de manera directa alguno de los aspectos legales, temporales, técnicos y presupuestales por los que la autoridad responsable decidió en el sentido en que lo hizo.

Conclusión

Toda vez que los agravios hechos valer por el partido recurrente son inoperantes y no resultan idóneos para demostrar la ilegalidad de la decisión de la autoridad, se debe confirmar el acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se confirma el acto reclamado.

NOTIFÍQUESE.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por ***** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.