

## IV

# MODALIDADES DE REGULACIÓN EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Ezequiel GONZÁLEZ MATUS

En el plano internacional, como se puede vislumbrar del apartado anterior, el tema de las encuestas electorales supone la presencia de dos vertientes argumentativas que inciden directamente en las leyes electorales y en la forma específica en que se regulan las encuestas.

En primer lugar, las encuestas electorales pueden ser vistas como una modalidad del derecho a la información tanto desde la perspectiva del elector como desde el ámbito del informador. Es decir, conforme a esta primera tesis, el elector ha de tener el derecho a conocer no sólo las ofertas que le presentan los distintos partidos políticos y candidatos, sino, además, ha de estar informado de la situación concreta —e incluso numérica— que guarda la contienda electoral. Complementariamente, se dice que el informador tiene un derecho elemental a difundir el resultado de los ejercicios que se desarrollen para conocer las tendencias electorales.

Desde esta perspectiva, la realización y la difusión de encuestas electorales constituyen un derecho, traducido en insumo informativo, para que el ciudadano esté en condiciones objetivas de ejercer un voto razonado. Estamos aquí ante una línea argumentativa que, al tutelar el derecho a la información en un sentido amplio, genera la apertura de las leyes para la realización y difusión de encuestas electorales.

La segunda vertiente se hace cargo, por su parte, de que las encuestas electorales no están exentas de su eventual utilización política en busca de inducir en los electores una visión parcial de la contienda. Por ejemplo, si un partido político o grupo de interés tiene la intención de difundir entre los ciudadanos la idea de que un partido o candidato se encuentra en determinado nivel de las preferencias electorales, es factible que —obviamente desde la deshonestidad y lejos de los rigores de la ciencia— intente recurrir a la realización de una encuesta que arroje resultados acordes a sus intereses. Más aún, la presencia de encuestas lejanas al rigor metodológico o a la objetividad puede tener efectos nocivos en el desarrollo de los comicios cuando las encuestas se presentan en un periodo de tiempo cercano a la jornada electoral. Desde este segundo plano, si bien las encuestas electorales son reconocidas como un importante elemento informativo, la consideración más alta está en preservar la equidad en la contienda electoral y en eliminar los elementos que puedan distorsionarla. Es entonces que esta segunda línea argumentativa conduce a establecer, como se advirtió en la primera parte de este estudio, límites o restricciones —no prohibiciones absolutas— a la realización y difusión de encuestas electorales.

El dilema jurídico de las encuestas electorales es el siguiente: si el sistema electoral tiene, entre otras, la finalidad de preservar el ejercicio del voto libre, razonado e informado, necesita contener disposiciones que al menos permitan: *a)* a partidos y candidatos, acercarse a los electores; *b)* a la ciudadanía, contar con suficiente información acerca de partidos y candidatos, y *c)* a los comunicadores, expresarse libremente y, en esa medida, difundir tendencias electorales. Sin embargo, al mismo tiempo, el sistema electoral necesita disponer de herramientas suficientes para evitar que durante el desarrollo del proceso comicial se presenten elementos distorsionadores de la contienda, como eventualmente puede ser el caso del abuso del derecho. Aquí es donde se hace evidente que el sistema electoral debe aportar soluciones que permitan realizar y difundir encuestas, al tiempo que eviten que éstas —o, mejor dicho, una simulación de las mis-

mas, que desconociera todo rigor científico en aras de una intencionalidad política— se conviertan en un instrumento de inducción o desinformación del elector.

La tendencia generalizada a nivel internacional para reglamentar encuestas electorales consiste en otorgar expresamente a los particulares un derecho para realizar y difundir encuestas, a la vez que se dota a las leyes de un contenido restrictivo por lo que hace al tiempo en que pueden hacerse públicos los resultados de dichas encuestas. Esto es, la generalidad de las leyes electorales se hace cargo de dos elementos: 1) como principio se permite realizar y difundir encuestas, y 2) como norma de excepción se establece un periodo de tiempo cercano a la jornada electoral en el que se prohíbe difundir los resultados de las encuestas. Más allá, es difícil encontrar alguna legislación que reglamente puntualmente las encuestas en su parte operativa o metodológica.

Aquí es importante hacer notar una premisa que vale para la materia electoral en su conjunto: no existen sistemas electorales idénticos. Si bien es posible identificar tendencias o directrices generalizadas en las leyes electorales de distintos países, cada sistema electoral responde a la evolución política y a las características sociales de cada nación. Por ejemplo, como ya hemos visto, mientras que en Francia se prohíbe la publicación de encuestas en el periodo inmediato a la elección, en Estados Unidos ello es considerado una parte de la libertad de expresión, mientras que en Gran Bretaña la suspensión en la difusión de encuestas constituye un ejercicio voluntario de los medios de comunicación.

En un ejercicio comparativo respecto a aquellos países en los que se establecen restricciones al derecho para difundir resultados de encuestas electorales, destaca que en Luxemburgo el periodo de embargo o prohibición alcanza los 30 días y en la República de Corea 23, en tanto que en Argentina, Colombia, Croacia, Francia, Polonia y Portugal, el periodo de embargo es de sólo un día.<sup>1</sup> Es entonces que a nivel internacional la ten-

<sup>1</sup> Frits Spangenberg, *The Freedom to Publish Opinion Poll Results*, Motivation Group, Países Bajos, Council Member of WAPOR-ESOMAR.

dencia consiste en permitir la realización de encuestas, pero al mismo tiempo se prohíbe la difusión de tendencias electorales dentro de los días anteriores a la elección. La lógica de ello es consistente: se busca crear un espacio de tiempo que sirva tanto para la reflexión del elector como para evitar que se pretendan difundir encuestas que pudieran tener la intención de distorsionar la competencia política.

Por otra parte, cuando se analiza el caso de México, es importante considerar cuatro premisas fundamentales:

- 1) El sistema electoral mexicano está conformado por un ámbito federal (que rige los comicios para presidente de la República así como para diputados y senadores al Congreso de la Unión) y por 32 regímenes estatales y del Distrito Federal (que se ocupan de los comicios para gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados a los Congresos locales y autoridades municipales). Así las cosas, en México existen 33 leyes electorales distintas.
- 2) Hasta el 2005, sólo las leyes electorales de Oaxaca y Sinaloa son omisas en términos absolutos por lo que hace a la regulación de encuestas electorales.
- 3) Aun en su diversidad, las legislaciones electorales mexicanas mantienen en lo general parámetros regulatorios homogéneos y hacen eco del hábito internacional consistente en permitir la realización y difusión de encuestas al tiempo que se establece la prohibición para difundir tendencias en un periodo previo a la jornada electoral.
- 4) Siguiendo una característica muy propia de la materia electoral mexicana, la exhaustividad o detalle es un sello distintivo en la generalidad de las legislaciones de nuestro país. Esto significa que, en muchos casos, las leyes mexicanas reglamentan aspectos tan específicos de las encuestas, que difícilmente se abordan en ordenamientos electorales de otras naciones.

Así pues, en México es posible hacer una aproximación a las legislaciones electorales<sup>2</sup> contemplando trece aspectos relacionados con la regulación de las encuestas. Veamos:

- 1) La regulación de la metodología de las encuestas.
- 2) La difusión de resultados.
- 3) La prohibición de realizar o difundir encuestas.
- 4) La forma de llevar a cabo la encuesta en campo.
- 5) Los sujetos legitimados para realizar o encargar encuestas.
- 6) El reenvío a la autoridad electoral para reglamentar encuestas (es decir, para establecer criterios o reglas).
- 7) La necesidad de contar con la autorización de la autoridad electoral para realizar encuestas.
- 8) La definición semántica de las siguientes figuras:
  - a) Encuesta,
  - b) Sondeo de opinión, y
  - c) Conteo rápido.
- 9) La exigencia de una fianza.
- 10) La exigencia al particular para que conserve la documentación base de la encuesta.
- 11) La imposición de sanciones.
- 12) La mención de la ley en el sentido de que las encuestas no reflejan resultados oficiales.
- 13) El deber de entregar copia de la encuesta a la autoridad electoral.

El siguiente cuadro permite observar cuáles son los aspectos de las encuestas que regula cada ley electoral en México, con excepción de los ordenamientos de Oaxaca y Sinaloa, que hasta ahora no contienen disposición alguna:

<sup>2</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las leyes electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, salvo el caso de Oaxaca y Sinaloa, cuyas legislaciones son totalmente omisas en la regulación de encuestas.

CUADRO COMPARATIVO DE REGULACIÓN DE ENCUESTAS  
ELECTORALES EN MÉXICO

		Se regula la metodología de las encuestas directa o indirectamente (a través de la autoridad electoral)	Se regula la difusión de resultados	Se establece la prohibición de realizar o difundir encuestas	Se regula la forma de llevar a cabo la encuesta en campo	Se señalan los sujetos legitimados para realizar o encargar encuestas
1	Cofipe	✓	✓	✓	—	—
2	Aguascalientes	✓	✓	✓	—	—
3	Baja California	✓	✓	✓	—	—
4	Baja California Sur	—	✓	✓	—	—
5	Campeche	✓	✓	✓	—	—
6	Coahuila	—	—	✓	✓	✓
7	Colima	✓	✓	✓	—	—
8	Chiapas	✓	—	✓	—	—
9	Chihuahua	—	✓	✓	—	—
10	Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓
11	Durango	✓	✓	✓	—	—
12	Guerrero	—	✓	✓	✓	✓

13	Guanajuato	—	—	✓	—	—
14	Hidalgo	—	—	✓	—	—
15	Jalisco	✓	✓	✓	—	—
16	México	✓	✓	✓	—	—
17	Michoacán	—	✓	✓	—	—
18	Morelos	✓	✓	✓	—	—
19	Nayarit	✓	✓	✓	—	—
20	Nuevo León	—	✓	✓	—	—
21	Puebla	✓	✓	✓	—	—
22	Querétaro	✓	✓	✓	—	✓
23	Quintana Roo	✓	✓	✓	—	—
24	San Luis Potosí	✓	—	—	—	—
25	Sonora	—	✓	✓	—	—
26	Tabasco	✓	✓	✓	—	—
27	Tamaulipas	✓	✓	✓	—	✓
28	Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✓
29	Veracruz	—	—	—	—	—
30	Yucatán	—	—	✓	—	—
31	Zacatecas	✓	✓	✓	—	✓

CUADRO COMPARATIVO DE REGULACIÓN DE ENCUESTAS  
ELECTORALES EN MÉXICO (continuación)

		Se hace un reenvío a la autoridad electoral para reglamentar encuestas (establecer criterios o reglas)	Se requiere autorización de la autoridad electoral para realizar encuestas	Se definen las figuras: <i>a)</i> encuesta, <i>b)</i> sondeo de opinión, <i>c)</i> conteo rápido	Se exige fianza
1	Cofipe	✓	—	—	—
2	Aguascalientes	✓	✓	—	—
3	Baja California	—	—	—	—
4	Baja California Sur	—	—	—	—
5	Campeche	✓	—	—	—
6	Coahuila	—	✓	—	—
7	Colima	✓	—	—	—
8	Chiapas	✓	—	—	—
9	Chihuahua	—	—	—	—
10	Distrito Federal	✓	✓	—	—
11	Durango	✓	—	—	—
12	Guerrero	✓	✓	✓	✓
13	Guanajuato	—	—	—	—

14	Hidalgo	—	✓	✓	✓
15	Jalisco	—	✓	—	—
16	México	✓	—	—	—
17	Michoacán	—	—	—	—
18	Morelos	✓	—	—	—
19	Nayarit	✓	—	—	—
20	Nuevo León	—	—	—	—
21	Puebla	✓	—	—	—
22	Querétaro	✓	—	—	—
23	Quintana Roo	✓	—	—	—
24	San Luis Potosí	✓	✓	—	—
25	Sonora	—	✓	—	—
26	Tabasco	✓	—	—	—
27	Tamaulipas	✓	—	—	—
28	Tlaxcala	✓	—	—	—
29	Veracruz	✓	—	—	—
30	Yucatán	—	—	—	—
31	Zacatecas	✓	—	—	—

CUADRO COMPARATIVO DE REGULACIÓN DE ENCUESTAS  
ELECTORALES EN MÉXICO (continuación)

		Se exige al particular que conserve la documentación base de la encuesta	Se establecen sanciones	La ley es explícita en el sentido de que las encuestas no reflejan resultados oficiales	Se establece el deber de entregar copia de la encuesta a la autoridad electoral
1	Cofipe	—	✓	—	✓
2	Aguascalientes	—	✓	—	✓
3	Baja California	—	✓	—	✓
4	Baja California Sur	—	—	—	✓
5	Campeche	—	✓	—	✓
6	Coahuila	—	—	✓	—
7	Colima	—	✓	—	✓
8	Chiapas	—	✓	—	—
9	Chihuahua	—	—	—	✓
10	Distrito Federal	—	✓	—	✓
11	Durango	—	✓	—	✓
12	Guerrero	—	✓	—	✓
13	Guanajuato	—	✓	—	—

14	Hidalgo	—	✓	—	—
15	Jalisco	✓	✓	—	✓
16	México	—	✓	—	✓
17	Michoacán	—	—	—	✓
18	Morelos	—	✓	—	✓
19	Nayarit	—	✓	—	✓
20	Nuevo León	—	✓	—	✓
21	Puebla	—	✓	—	✓
22	Querétaro	—	—	—	✓
23	Quintana Roo	—	✓	—	✓
24	San Luis Potosí	—	—	—	—
25	Sonora	—	✓	—	✓
26	Tabasco	—	✓	—	✓
27	Tamaulipas	—	✓	—	✓
28	Tlaxcala	—	—	✓	✓
29	Veracruz	—	✓	—	—
30	Yucatán	—	—	—	✓
31	Zacatecas	—	✓	✓	✓

Un primer acercamiento al cuadro anterior permite hacer una clasificación de las leyes electorales en virtud de los rubros o ámbitos de las encuestas que regulan. Veamos:

- 1) Las leyes electorales contienen altos niveles de control en la realización y difusión de encuestas cuando:
  - a) Regulan la forma de llevar a cabo la encuesta en campo.
  - b) Regulan a los sujetos legitimados para realizar o encargar encuestas.
  - c) Exigen autorización de la autoridad electoral para realizar encuestas.
  - d) Exigen fianza a los particulares para realizar una encuesta.

Respecto a este primer grupo, tenemos que la ley electoral de Guerrero es altamente restrictiva, al regular los cuatro aspectos antes mencionados. Las legislaciones de Coahuila y del Distrito Federal se ocupan de tres de tales ámbitos, en tanto que las leyes de Hidalgo y Tlaxcala contienen disposiciones de dos aspectos, y las legislaciones de Aguascalientes, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxacala y Zacatecas contienen sólo un rubro de índole restrictivo.

Es importante destacar que la legislación federal no se caracteriza por contener altos niveles de control para la realización y difusión de encuestas, pues no aborda ninguno de los ámbitos propios de las leyes restrictivas.

- 2) Las legislaciones electorales contienen disposiciones que fortalecen la equidad en la contienda electoral cuando:
  - a) Regulan la metodología de las encuestas a través de criterios generales establecidos por el legislador o por la autoridad administrativa electoral.
  - b) Regulan la difusión de resultados.
  - c) Establecen la prohibición de realizar o difundir encuestas dentro de un periodo cierto de tiempo.

- d) Exigen al particular que conserve la documentación base de la encuesta.
- e) Son explícitas en el sentido de que las encuestas no reflejan resultados oficiales.
- f) Establecen el deber de entregar copia de la encuesta a la autoridad electoral.

Al respecto, nótese que de esos seis elementos, la legislación del estado de Veracruz no se ocupa de ninguno, en tanto que las leyes electorales de Jalisco y Zacatecas establecen cinco rubros que tienden a fortalecer la equidad en la contienda.

En ninguna legislación están contenidos los seis aspectos de las encuestas que generan una tendencia a la equidad. No obstante, los ordenamientos federal y de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala se hacen cargo de cuatro elementos; los de Baja California Sur, Chihuahua, Michoacán y Nuevo León se ocupan de tres; las leyes de Coahuila, Chiapas, Sonora y Yucatán contienen dos, y la legislación de San Luis Potosí aborda solamente uno.

- 3) Las leyes electorales dejan un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades electorales administrativas cuando: *a)* la ley hace un reenvío a dicha autoridad para que reglamente las encuestas, y *b)* al mismo tiempo, la ley no contiene reglas generales mínimas para la realización y difusión de encuestas.

Éste es el caso de San Luis Potosí y Veracruz, en cuyas leyes se dice que la autoridad electoral administrativa reglamentará las encuestas, pero la ley no aporta criterios generales que deba seguir la autoridad administrativa.

- 4) Las leyes electorales acotan razonablemente el margen de discrecionalidad de las autoridades electorales administrativas cuando, si bien se hace un reenvío a esa instancia administrativa, existe una legislación exhaustiva que marca la forma en que debe conducirse la autoridad. Ésta es

la tendencia generalizada en las leyes mexicanas, como es el caso de la ley federal y de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

En el extremo, los regímenes de nula discrecionalidad son aquellos de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Sonora y Yucatán, pues en los ordenamientos de esas entidades federativas no se prevé que la reglamentación de las encuestas quede en manos de las autoridades electorales administrativas.

- 5) Las legislaciones electorales contienen un sistema disciplinario en materia de encuestas cuando establecen sanciones vinculadas con el ejercicio y difusión de las encuestas. Ésta es una característica recurrente en el derecho electoral mexicano, pues está presente en las disposiciones federal y de veintidós entidades federativas.

Un segundo nivel de aproximación tiene que ver con el grado de exhaustividad de las leyes electorales, es decir, con la profundidad y detalle con que abordan el tema de las encuestas electorales. Veamos:

- 1) Las legislaciones más exhaustivas y abarcadoras, es decir, aquellas que se ocupan de la mayor cantidad de aspectos relacionados con las encuestas, son las de Guerrero (diez aspectos regulados) y Distrito Federal (nueve). Enseguida, con ocho rubros regulados, tenemos a Tlaxcala y Zacatecas.
- 2) En un segundo nivel de alto grado de regulación encontramos a Aguascalientes, Jalisco y Tamaulipas, con siete aspectos regulados. Con seis ámbitos reglamentados están los casos de la ley federal, así como las leyes de Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla y Tabasco.
- 3) En contraparte, las legislaciones menos exhaustivas son las de Guanajuato y Yucatán, que sólo se ocupan de dos as-

pectos de las encuestas. Las siguen las leyes de Baja California Sur, Michoacán y San Luis Potosí, con tres rubros regulados.

Finalmente, en una perspectiva panorámica de todas las leyes electorales de México, destaca lo siguiente:

- En veinte casos la autoridad o la ley establecen parámetros metodológicos.
- En veinticuatro ordenamientos electorales se regula la difusión de resultados.
- En veintinueve leyes se establece la prohibición de realizar o difundir encuestas durante un periodo cierto de tiempo.
- En cuatro legislaciones se establecen condiciones para ejecutar la encuesta en campo.
- En siete casos la ley define quiénes son las personas habilitadas para levantar y/o difundir encuestas.
- En veinte leyes electorales las autoridades tienen competencia para regular las encuestas.
- En ocho casos se establece la obligatoriedad de obtener un permiso de la autoridad electoral para levantar una encuesta.
- En dos leyes electorales se definen los conceptos de encuesta, sondeo de opinión y conteo rápido.
- En dos leyes electorales se exige una fianza al particular que levanta o difunde una encuesta.
- En un solo ordenamiento se exige al particular que conserve la documentación base de la encuesta.
- En veintitrés legislaciones se señalan sanciones relacionadas con la realización o difusión de encuestas.
- En tres casos la ley es explícita en el sentido de que las encuestas no reflejan resultados oficiales.
- En veinticinco leyes electorales se establece el deber de entregar copia de la encuesta a la autoridad electoral.