

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA QUE SE CONSULTE DE FORMA EXPRESA Y POR ESCRITO A LOS CIUDADANOS SOBRE LA INCORPORACIÓN VISIBLE DE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO EXTERIOR Y NÚMERO INTERIOR DEL DOMICILIO EN EL ANVERSO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR Y, QUE EN TODOS LOS CASOS, DICHS DATOS SE INCLUYAN DE FORMA CIFRADA EN EL REVERSO DE LA MISMA, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-37/2013. CG292/2013.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.- CG292/2013.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba que se consulte de forma expresa y por escrito a los ciudadanos sobre la incorporación visible de los datos de calle, número exterior y número interior del domicilio en el anverso de la Credencial para Votar y, que en todos los casos, dichos datos se incluyan de forma cifrada en el reverso de la misma, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución del recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-37/2013. CG292/2013.

ANTECEDENTES

1. El 21 de noviembre de 2012, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo CG732/2012, modificar el modelo de la Credencial para Votar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expide a los ciudadanos en cumplimiento a las disposiciones legales.
2. El 21 de noviembre de 2012, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo CG733/2012, instruir a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realice un estudio técnico y jurídico sobre la viabilidad de la inclusión o no, de la calle, número interior y exterior, de manera impresa en el cuerpo de la Credencial para Votar.

En el Punto Primero del Acuerdo referido, se instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizar una valoración integral que, entre otros elementos, incluya una encuesta probabilística con representatividad nacional para conocer la opinión de la ciudadanía, así como consultas a las entidades privadas y públicas relevantes, incluyendo aquéllas con las que el Instituto haya celebrado convenios en materia registral y/o tengan algún vínculo con la Credencial para Votar, con el objeto de evaluar la viabilidad para la inclusión impresa o no, de los datos de la calle, número interior y exterior en el cuerpo de la credencial.

Asimismo, se ordenó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, presentar a la consideración de la Comisión del Registro Federal de Electores, para su respectiva validación, la propuesta de contenido del estudio referido, la metodología para el caso de la implementación de encuestas y el tipo de consultas que se realizarán a entidades privadas y públicas, así como el cronograma de actividades que corresponda.

3. En sesión celebrada el 14 de diciembre de 2012, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó la "Propuesta de contenido para el estudio técnico y jurídico para evaluar la viabilidad para la inclusión impresa o no, de los datos de la calle, número interior y exterior en el cuerpo de la credencial, de conformidad con lo ordenado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG733/2012".
4. En sesión celebrada el 22 de febrero de 2013, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó someter a la consideración de este Consejo General, un Proyecto de Acuerdo por el que se aprueba mantener visible el dato de calle, número exterior y número interior del domicilio de los ciudadanos en la Credencial para Votar.

5. El 27 de febrero de 2013, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo CG84/2013, mantener los datos de calle, número exterior, número interior del domicilio de los ciudadanos, de manera visible en la Credencial para Votar.
6. El 5 de marzo de 2013, el representante propietario del Partido Acción Nacional acreditado ante este órgano de dirección, por conducto de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, interpuso Recurso de Apelación, a fin de controvertir el Acuerdo CG84/2013.
7. El 11 de marzo de 2013, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante este Consejo General, presentó escrito de tercero interesado.
8. El 29 de mayo de 2013, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el Recurso de Apelación No. SUP-RAP-37/2013, interpuesto por el Partido Acción Nacional, en contra del Acuerdo CG84/2013.

En el Punto Resolutivo Único de dicha sentencia, se ordenó revocar el Acuerdo CG84/2013, de 27 de febrero de 2013, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, en la parte considerativa de la citada Resolución, la Sala Superior del propio Tribunal, estimó que lo conducente es que este Consejo General revoque el Acuerdo impugnado y determine en plenitud de atribuciones determine de manera fundada y motivada, luego de llevar a cabo un ejercicio de ponderación, si el nuevo modelo para la Credencial para Votar, se deben mantener visibles los datos del domicilio completo del elector, o en su caso, es factible encriptarlos o codificarlos.

9. El 18 de octubre de 2013, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a la Comisión del Registro Federal de Electores el "Estudio que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión del Registro Federal de Electores sobre los datos de calle, número interior y exterior del domicilio de la CPV, para brindar elementos para el análisis del cumplimiento de la sentencia del TEPJF SUP-RAP-37/2013".
10. En sesión celebrada el 18 de octubre de 2013, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó someter a la consideración de este Consejo General, un proyecto de Acuerdo por el que se apruebe que los datos de Calle, Número Exterior y Número Interior del domicilio contenidos en la Credencial para Votar, se incorporen en la misma de manera cifrada, pudiendo incluirse también de forma visible en el anverso, a solicitud expresa y por escrito de los ciudadanos, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Resolución del Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP-37/2013.
11. En sesión celebrada el 23 de octubre de 2013, este Consejo General aprobó modificar el Acuerdo referido en el numeral anterior, a fin de que se consulte de forma expresa y por escrito a los ciudadanos sobre la incorporación visible de los datos de Calle, Número Exterior y Número Interior del domicilio en el anverso de la Credencial para Votar y, que en todos los casos, dichos datos se incluyan de forma cifrada en el reverso de la misma, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Resolución del Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP-37/2013.

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 41, Base V, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 104, 105, párrafo 2 y 106, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Dicha función estatal se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

2. Que según lo dispuesto en el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.
3. Que el artículo 107, párrafo 1 del propio ordenamiento electoral, establece que el Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.
4. Que las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo establece el artículo 1, párrafo 1 de dicho ordenamiento legal.
5. Que en los términos del artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación de sus normas se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal.
6. Que el artículo 1, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
7. Que el artículo 6, párrafo primero, Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

8. Que el artículo 16, párrafos primero y segundo de máximo ordenamiento jurídico, indica que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos por razones

de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

9. Que el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.
10. Que el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), consigna lo relativo a la protección de la vida privada y de los datos personales de las personas, conforme a lo siguiente:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

11. Que el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevé que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques
12. Que el artículo V de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, establece el derecho de protección a la vida privada de las personas, como sigue:

Artículo V. *Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.*
13. Que el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.
14. Que el artículo 35, fracciones I y II de la Carta Magna dispone que son derechos de los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
15. Que el artículo 36 del Pacto Federal prevé, en la fracción III, que son obligaciones de los ciudadanos de la República, entre otras, votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley.
16. Que el párrafo noveno, Base V del mismo artículo 41 de la Constitución, dispone que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, entre otras, las actividades relativas a la geografía electoral, el padrón y la lista de electores.
17. Que de acuerdo a lo previsto en el artículo 105, párrafo 1, incisos a), d) y f) del Código Electoral Federal, son fines del Instituto, contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
18. Que según lo prevé el artículo 118, párrafo 1, incisos j), II) y z) del Código de la materia, este Consejo General tiene como atribución la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, aprobar el modelo de la Credencial para Votar, así como dictar los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

19. Que según el artículo 36, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 175, párrafo 1 del Código Comicial Federal, es obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Federal de Electores.
20. Que el artículo Segundo Transitorio del Decreto de fecha 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.
21. Que de acuerdo con el artículo 171, párrafos 1 y 2 del Código de la materia, el Instituto Federal Electoral prestará, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, el cual es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.
22. Que con fundamento en el artículo 128, párrafo 1, incisos d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar, y actualizar el Padrón Electoral, así como expedir la Credencial para Votar conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de ese Código Comicial Federal, así como expedir la Credencial para Votar.
23. Que el artículo 173, párrafo 2, del citado Código estipula que en el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 179 del mismo ordenamiento.
24. Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 176, párrafo 1 del Código de la materia, el Instituto Federal Electoral debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar.
25. Que la Credencial para Votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto, de conformidad con lo previsto en el artículo 176, párrafo 2 del Código Comicial Federal.
26. Que el artículo 179 del Código de la materia, indica que para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 184 del presente Código. Con base en esa solicitud la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la correspondiente Credencial para Votar.
27. Que de conformidad con el artículo 180, párrafo 1 del Código Electoral Federal, los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de solicitar y obtener su Credencial para Votar con fotografía.
28. Que artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mandata que a fin de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1o. de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña anual intensa para convocar a la ciudadanía a que acuda a los Módulos de Atención Ciudadana para actualizar su situación registral.
29. Que el artículo 184, párrafo 1 de la ley federal electoral, señala que la solicitud de incorporación al Catálogo General de Electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral.
30. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 200, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Credencial para Votar deberá contener, cuando menos,

los siguientes datos del elector: Entidad Federativa, Municipio y Localidad que corresponden al domicilio; sección electoral en donde deberá votar el ciudadano; apellido paterno, apellido materno y nombre completo; domicilio; sexo; edad y año de registro; firma, huella digital y fotografía del elector; Clave de registro; y Clave Única del Registro de Población. Además tendrá, espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate; firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; año de emisión; y año en que expira su vigencia.

31. Que el artículo 200, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la Credencial para Votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.
32. Que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, establece, en su parte final, lo siguiente:

“...

En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la Credencial para Votar con fotografía prevista en el artículo 164 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.

33. Que este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo CG732/2012, modificar el modelo de la Credencial para Votar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expide a los ciudadanos en cumplimiento a las disposiciones legales.
34. Que el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo CG84/2013, mantener los datos de calle, número exterior, número interior del domicilio de los ciudadanos, de manera visible en la Credencial para Votar.
35. Que el representante propietario del Partido Acción Nacional acreditado ante este órgano máximo de dirección, por conducto de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir el Acuerdo CG84/2013.
36. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el recurso de Apelación No. SUP-RAP-37/2013, interpuesto por el Partido Acción Nacional, en contra del Acuerdo CG84/2013.
37. Que la Sala Superior del Tribunal referido, en el Punto Resolutivo Único de dicha sentencia, ordenó revocar el Acuerdo CG84/2013, emitido por este Consejo General.
38. Que en la parte considerativa de la citada Resolución, la Sala Superior del propio Tribunal, revocó el Acuerdo impugnado para que en plenitud de atribuciones, este Consejo General determinara de manera debidamente fundada y motivada, luego de llevar a cabo un ejercicio de ponderación, si en el nuevo modelo para la Credencial para Votar, se deben mantener visibles los datos del domicilio completo del elector, o en su caso, es factible encriptarlos o codificarlos.
39. Que en la citada Resolución, la Sala Superior afirmó que en el Acuerdo CG84/2013 se plasmaron de manera destacada cuales fueron los elementos sustraídos del estudio técnico jurídico de viabilidad que en su momento se ordenó implementar¹⁶, que llevaron al Consejo General del Instituto Federal

¹⁶ Refiriéndose al: “Estudio técnico y jurídico sobre la viabilidad de la inclusión o no, de la calle, número interior y exterior, de manera impresa en el cuerpo de la Credencial para Votar”.

Electoral, a concluir que desde su perspectiva, lo idóneo resulta mantener visible en la Credencial para Votar con fotografía, el dato completo del domicilio del elector; sin embargo, en el mismo se dejaron de examinar los elementos derivados del estudio técnico jurídico, referentes a la inviabilidad de mantener a la vista en la Credencial para Votar los datos del domicilio completo del ciudadano, y que tampoco se plasmaron las consideraciones respecto del derecho a la autodeterminación de los ciudadanos sobre su información privada.

En consecuencia, la Sala Superior estimó que, examinado de manera integral, el Acuerdo revocado desatendió el mandato de debida motivación, ya que el análisis de tales aspectos, habría servido para establecer un balance entre los dos valores en análisis: a) Utilidad funcional de la credencial de elector mediante los datos visibles del domicilio –calle, número exterior e interior- y, b) protección a los datos personales por autodeterminación del ciudadano.

Por lo anterior, el Tribunal ordenó que se revocara el Acuerdo para fundamentarse y motivarse adecuadamente y decidir si los datos deben incorporarse de manera visibles o cifrados, llevando a cabo una ponderación sobre la utilidad funcional de la credencial de elector, y su relación con los datos de calles y número exterior e interior del domicilio; así como la protección de datos personales en términos del derecho a la autodeterminación informativa del ciudadano.

40. Que como consecuencia de lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, elaboró el “Estudio que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión del Registro Federal de Electores sobre los datos de calle, número interior y exterior del domicilio de la CPV, para brindar elementos para el análisis del cumplimiento de la sentencia del TEPJF SUP-RAP-37/2013”, mismo que fue presentado a la Comisión del Registro Federal de Electores.
41. Que en este estudio se realiza un análisis normativo de las obligaciones del Instituto Federal Electoral en materia de protección de datos personales.

En este sentido, se señala que en el caso del Instituto Federal Electoral, el artículo 36 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que en el tratamiento de datos personales se deberán observar los principios de licitud, calidad de los datos, información al titular, consentimiento, seguridad, confidencialidad y finalidad.

Asimismo, que el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que los Datos Personales son información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, el estado de salud físico o mental, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad (artículo 2 párrafo 1 fracción XVII del citado Reglamento).

Además, este estudio muestra que los deberes, prohibiciones y principios fundacionales de los mecanismos de protección vinculados con los Datos Personales conforman un modelo legal de salvaguarda que se rige, aunque con repercusiones distintas, bajo un gran principio rector o conjunto de instrumentos normativos: la autodeterminación informativa.

42. Que en este sentido, en el estudio referenciado se analiza que la protección de datos personales garantiza al titular un poder de control sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y el derecho del afectado y que el derecho fundamental de autodeterminación informativa, implica la prerrogativa que todo individuo tiene frente a cualquier ente público o privado, de que no se inmiscuyan sin autorización expresa de él mismo o por mandato de ley o jurisdiccional, en los señalados aspectos de su personalidad que no son públicos.

Además, establece que el objeto de la protección jurídica de los datos personales, como derecho público, se convierte en una garantía oponible por los ciudadanos al poder estatal, respecto de aquellos que se le reconocen como íntimos, y los autoriza a restringir el conocimiento o difusión de los mismos o su uso por terceros, al constituir información esencialmente confidencial, ya que compete a cada individuo disponer de los datos que corresponden a su ámbito íntimo tornándolos “sensibles” a su difusión por cualquier persona.

43. Que en el estudio se retoma lo señalado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que este Consejo General cuenta con atribuciones para tomar Acuerdos que tiendan a instrumentar la validez temporal, el uso y sustitución de un determinado formato de Credencial para Votar con fotografía. En relación con lo anterior, analiza también que en términos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos¹⁷, todas las autoridades administrativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben interpretar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los Tratados internacionales, de la manera en que más beneficien a las personas (principio pro persona).
44. Que finalmente, el estudio referido, señala que no existe impedimento legal o técnico a que los datos de calle, números exterior e interior se incorporen de manera cifrada en la Credencial para Votar. Por el contrario, el estudio muestra que la visibilidad y legibilidad de estos datos en la credencial no es necesaria para ninguna de las dos funciones legales de la credencial: votar e identificarse.
45. Que en atención a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia que por esta vía se acata, para motivar adecuadamente su decisión, este Consejo General debe ponderar los resultados del estudio técnico y jurídico que realizó la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por mandato del Acuerdo CG733/2012 referentes tanto a la viabilidad, como a la inviabilidad de la inclusión de los datos referidos del domicilio en la Credencial para Votar, a la luz del derecho a la autodeterminación de los ciudadanos sobre su información privada.

En este sentido, los elementos del estudio de referencia que deben ser analizados por este Consejo General son los siguientes:

- La encuesta nacional reveló que 49.7% de los ciudadanos prefieren que los datos de calle, número exterior y número interior se presenten de forma visible en la Credencial para Votar¹⁸, mientras que el 32.2% manifestó que prefiere que estos datos se oculten¹⁹. La prevalencia de la visibilidad de los datos de referencia se acentúa en zonas no urbanas, en donde el porcentaje de ciudadanos a favor de esta alternativa alcanza el 60.7%.
- De las 134 instituciones públicas y/o privadas consultadas, se recibieron 83 respuestas, de las cuales se advierte lo siguiente:
 - Existen 40 instituciones que no utilizan los datos de calle, número exterior e interior contenidos en la Credencial para Votar como requisito para los trámites que los ciudadanos realizan ante ellas, por lo que les resulta indistinto la incorporación visible u oculta en el referido instrumento electoral.

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

¹⁸ Las razones para ello son las siguientes: para realizar trámites (18.9%), para identificarse (15.9%), lo considera necesario (14.9%), para poder notificar emergencias (13.5%), para que alguna institución o persona pueda localizar su domicilio (11.4%) y para utilizarla como comprobante de domicilio (10.4%).

¹⁹ Señalando como razones para estimarlo así: por seguridad (72.6%) y por privacidad o protección de sus datos (23.9%).

- Existen 24 instituciones que requieren los datos de calle, número exterior e interior para realizar trámites ante ellas; sin embargo, estarían dispuestas a utilizar algún dispositivo o aplicativo para tener acceso a estos datos.
- Existen 18 instituciones que requieren los datos de calle, número exterior y número interior de manera visible en la Credencial para Votar, para la realización de trámites administrativos ante ellas y no les son suficientes el resto de los datos que componen el domicilio del instrumento electoral y tampoco estarían dispuestas a utilizar algún dispositivo o aplicativo para tener acceso a estos datos.
- El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos consideró que la inclusión visible de los datos de la calle, número exterior y número interior en la Credencial para Votar no pone en riesgo la protección de los datos personales del ciudadano, *“en tanto se genere para el ciudadano información suficiente sobre la importancia de los datos ahí contenidos para que estos adopten ciertas medidas elementales de cuidado y en tanto se propicie una cultura de cuidado responsable para toda persona que en el desarrollo de actividades legítimas posea datos de la credencial para votar”*.
- Agregó, que de acuerdo con el artículo 20, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los sujetos “obligados” son los responsables de los datos personales y deberán tratarlos sólo cuando sea adecuado, pertinente y no excesivo, en relación con los propósitos para los cuales se obtienen, de ahí que con relación a la Credencial para Votar el Instituto Federal Electoral debe ser particularmente cuidadoso de la observancia del mandato legal.
- De las consultas a Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del Instituto Federal Electoral se desprendió la información siguiente:
 - La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica señaló que en las visitas, notificación y capacitación de los ciudadanos sorteados se requiere que el Capacitador Asistente identifique plenamente al ciudadano y su domicilio para contar con datos confiables y certeros.

En este sentido, la eventual codificación o cifrado de los datos de calle, número exterior y número interior en la Credencial para Votar podría afectar las atribuciones y procedimientos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica, sin que sea viable la utilización de dispositivos y/o aplicativos, como lectores de códigos, en las actividades de notificación, visita y capacitación de los ciudadanos insaculados, durante los Procesos Electorales Federales.
 - La Dirección Jurídica indicó que corresponde al Instituto Federal Electoral garantizar la confidencialidad de los datos personales contenidos en el Padrón Electoral a partir del cual se generan instrumentos electorales como la Lista Nominal de Electores o la propia Credencial para Votar. Sin embargo, en el caso de la utilización de la Credencial para Votar, como medio de identificación, señaló que *“queda fuera del alcance de esta autoridad vigilar la protección de esos datos personales, cuando el titular proporciona su credencial como identificación frente a terceros ajenos al IFE”*.

En relación con lo anterior, precisó que no existe disposición que impida cifrar el dato del domicilio, porque si bien éste se establece como uno de los elementos que debe contener la credencial para votar, el ordenamiento omite señalar con que elementos se debe integrar dicha referencia y la forma en que debe imprimirse, aunque los datos que se pretenden

suprimir son necesarios para poder localizar a una persona porque ese es el objeto del domicilio.

- Las instituciones especializadas en el estudio del derecho se pronunciaron a favor de la inclusión codificada o cifrada de la calle, número exterior y número interior en la Credencial para Votar, por motivos de seguridad y de protección a los datos personales, así como por la falta de utilidad de dicha información en la identificación de los ciudadanos.
 - La Doctora Celia Palacios Mora, integrante del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Redistribución del Instituto, consideró que el domicilio es un dato personal y que el ciudadano deberá decidir a quién y cómo se la proporciona, y que no tendrá ningún impacto negativo en la codificación de ese dato en la Credencial para Votar.
 - En la encuesta abierta disponible en la página de Internet del Instituto, el 57% de los 5,461 participantes consideró que estos datos deberían ocultarse en la Credencial para Votar. Por su parte, el 43% de los participantes opinó que los mismos deberían mantenerse visibles.
46. Que tomando en consideración los elementos anteriores y en atención a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó que este Consejo General llevara a cabo un ejercicio de ponderación sobre los elementos del estudio con relación a la funcionalidad de los datos en cuestión, debe señalarse lo siguiente:

El artículo 200.1 del COFIPE establece que entre los datos mínimos que debe contener la credencial para votar está “d) Domicilio”. Sobre este punto, la Sala Superior en su Resolución SUP-RAP-525/2012, precisó que este artículo “no prevé de manera específica la forma en que deberá incorporarse la información relativa al domicilio de la credencial”, y un principio de derecho es que “en donde la ley no distingue no cabe distinguir”. Al respecto, debe destacarse que incluir los datos en cuestión de forma visible en la credencial para votar sin una consulta previa a las y los ciudadanos, los obliga a proporcionar su domicilio, que es un dato personal, cada vez que se identifican ante cualquier instancia pública o privada, utilizando el instrumento que esta autoridad emite.

Es decir, con una determinación de esta naturaleza no se cumplirían con los principios de maximización, indivisibilidad y progresividad en materia de derechos humanos, en contravención a lo dispuesto en los artículos 1º, 6º, y 16 de la Constitución, en cuanto al resguardo de los datos personales de las y los ciudadanos. Ahora bien, ningún derecho es absoluto, pero su restricción puede ocurrir sólo para la consecución de fines constitucionalmente válidos.

Los fines constitucionalmente válidos de la credencial para votar son sufragar y acreditar la identidad. Para la función electoral, se deben recabar los datos completos de los ciudadanos para ubicar su residencia dentro de un distrito y una sección determinados en la Lista Nominal de Electores. Sin embargo, no es necesario que aparezca la calle y números exterior e interior del domicilio de modo visible en la credencial puesto que durante la Jornada Electoral, los ciudadanos deben sólo acreditar su identidad (mostrando los datos de identidad: fotografía, nombre y apellidos, edad) frente a los funcionarios de casilla y comprobar que están en la Lista Nominal. Asimismo, deben comprobar que la casilla es la que les corresponde, lo que se logra identificando el registro en la Lista Nominal y para ubicar la casilla se requiere sólo el número de sección que aparece en la credencial.

Para el segundo fin constitucionalmente válido de la credencial, como medio de identificación (en términos del artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en 1992, le otorgó esta función legal a la credencial), tampoco es necesario que se incluyan de manera visible los datos referidos. Los pasaportes y cédulas profesionales, por ejemplo, sirven de identificación oficial y no presentan los datos del domicilio. Incluso el legislador, al contemplar los datos mínimos con los que contaría la Cédula de Identificación Ciudadana en el artículo 107 de la Ley General de Población, no estipuló que aparecieran los datos del

domicilio y sólo estableció que los datos mínimos fueran: nombre(s), apellidos, Clave Única de Registro de Población, fotografía, lugar y fecha de nacimiento, y firma y huella dactilar.

Es decir, de un análisis de los fines constitucionalmente válidos de la credencial (votar e identificarse), se desprende que la inclusión visible de la calle y números exterior e interior sin una consulta previa a las y los ciudadanos, no cumple con el principio de necesidad, es decir, sí conllevan alguna afectación a la protección de datos personales, sin que esta afectación sea necesaria para fines constitucionalmente válidos.

En relación con lo anterior, si bien el *“Estudio técnico y jurídico sobre la viabilidad de la inclusión o no, de la calle, número interior y exterior, de manera impresa en el cuerpo de la credencial para votar”* ordenado mediante el Acuerdo CG734/2012, muestra que los datos en cuestión del domicilio en la credencial son usados por ciudadanos y algunas instituciones públicas y privadas para realizar trámites que requieren conocer el lugar donde reside el ciudadano, este no es un fin constitucionalmente válido de la credencial y, por lo tanto, no puede justificar la limitación de un derecho fundamental, como el de la protección de datos personales sin una consulta previa a las y los ciudadanos. Además, existen un sinnúmero de documentos que pueden utilizarse para acreditar el domicilio, que son idóneos para este fin y más apropiados que la credencial (por ejemplo, el recibo del pago de predial, de luz, de agua, etcétera). En este sentido, no existe un fundamento jurídico en el que se establezca como función de la credencial para votar la de ser un comprobante de domicilio. Y aún si se usara de esta manera, no cumpliría con el principio de idoneidad dada la vigencia de diez años de la credencial, lo cual posibilita que este dato no esté actualizado.

De esta forma, la inclusión generalizada de estos datos de manera visible, al no ser necesarios para la identificación o para el sufragio, no cumpliría con el principio de proporcionalidad puesto que el sacrificio de la protección de los datos personales no guarda relación con los beneficios que otorga la inclusión de los datos referidos de manera visible ya que el beneficio que su inclusión visible trae no es un fin con sustento legal.

Al analizarse los elementos que arroja el estudio jurídico y técnico, se puede colegir que los elementos referentes a la inclusión de manera visible los datos del domicilio, se sustentan en la utilidad de estos datos para comprobar el domicilio o para realizar “trámites”. Por ejemplo, la respuesta más frecuente en la encuesta de representatividad nacional de los ciudadanos que preferían la inclusión visible fue “para realizar trámites (casi uno de cada cinco del 49.7% que refirió preferir incluir los datos referidos de manera visible); asimismo, 18 instituciones de 134 respondieron que requieren de los datos en cuestión para trámites y servicios a ciudadanos.

Por el otro lado, los elementos del estudio que refieren a la inclusión cifrada de los datos de calle y números exterior e interior del domicilio se sustentan en la seguridad de los individuos y en la protección de datos personales, aduciendo que es información superflua para los fines de la credencial. De este modo, por ejemplo, las instituciones especializadas en el estudio del derecho se pronunciaron a favor de la inclusión codificada o cifrada de la calle, número exterior y número interior en la Credencial para Votar, por motivos de seguridad y de protección a los datos personales, así como por la falta de utilidad de dicha información en la identificación de los ciudadanos. La Dra. Celia Palacios Mora, consideró que el domicilio es un dato personal y que el ciudadano deberá decidir a quién y cómo se la proporciona, y que no tendrá ningún impacto negativo en la codificación de ese dato en la Credencial para Votar. Asimismo, entre los ciudadanos entrevistados en la encuesta con representatividad nacional, la vasta mayoría del 32.2% que respondieron preferir los datos cifrados señaló esto por razones de seguridad.

Ponderados los elementos que arroja el estudio jurídico y técnico sobre la modalidad de inclusión de los datos del domicilio en la credencial a la luz de las funciones de la credencial, se desprende que las razones que sustentan la inclusión visible no cumplen con una finalidad sustentada en la constitución o en la ley y, por tanto, incumplen con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Los

elementos que arroja el mismo estudio para la modalidad de inclusión cifrada, en cuanto a las funciones de la credencial, en cambio, tienen un sustento en la protección de datos personales de los ciudadanos y son de acorde al principio *pro persona* según el cual la autoridad debe interpretar las disposiciones de modo tal que maximice los derechos de los ciudadanos.

47. Que de acorde a las funciones legalmente estipuladas de la credencial y al hecho de que no es una finalidad con sustento legal que la credencial sea usada como comprobante de domicilio, su inclusión visible, sin una consulta previa a las y los ciudadanos, representa una desprotección de datos personales debido a la circulación tan extensa de la credencial.
48. Que aunado a lo anterior, y tomando en consideración que el Tribunal ordenó un balance integral de que tomara en cuenta no sólo las funciones de la credencial, sino también el derecho a la autodeterminación informativa de los ciudadanos para motivar la decisión respecto a la modalidad de inclusión de los datos referidos, resulta relevante destacar que el derecho a la autodeterminación informativa se refiere a la prerrogativa que todo individuo tiene frente a cualquier ente público o privado, de que no se inmiscuyan sin autorización expresa de él mismo o por mandato de ley o jurisdiccional, en los señalados aspectos de su personalidad que no son públicos sino que pertenecen a su entorno privado, para conocerlos, conservarlos, procesarlos y/o transmitirlos, independientemente de que dicha acción le pueda causar o no alguna molestia.
49. Que en este sentido, a la luz de la obligación que establece el artículo 1 de la Constitución de que toda autoridad interprete las disposiciones normativas conforme al principio *pro persona*, de modo tal que frente a una disyuntiva de interpretación en donde existan dos o más opciones legalmente válidas, deba optar siempre por aquella que potencie más los derechos fundamentales, este Consejo General determina también que el Ciudadano, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación informativa, podrá determinar que los datos referentes a la calle y números exterior e interior de su domicilio aparezcan de manera visible al anverso de su Credencial para Votar, siempre y cuando así se lo exprese al Instituto Federal Electoral de manera explícita y por escrito.
50. Que darle la opción al ciudadano de incluir o no de manera visible en la Credencial para Votar sus datos de calle, número exterior y número interior, implica una solución que es idónea, en razón de que asegura un balance entre el fin pretendido y la forma objetiva para su logro o consecución, es decir, la Credencial para Votar cumple con sus fines de instrumento electoral y medio de identificación del ciudadano; es necesaria, en virtud de que dicha medida no vulnera la protección de los Datos Personales del ciudadano puesto que es el propio ciudadano el que determina su aparición visible o no en la Credencial para Votar; y es proporcional, debido a que la medida es correspondiente, respeta la relación entre la equivalencia del fin buscado y los efectos perjudiciales que pudiera producir en otros derechos e intereses constitucionales, toda vez que es entregada a su titular quien es el responsable de su uso, manejo y disposición y entrega de los datos que contiene o, en su caso, se le otorga al ciudadano la decisión de decidir sobre la aparición visible o no de los datos de calle, número exterior y número interior de su domicilio.
51. Que en el ejercicio de ponderación que realizó esta autoridad electoral a la luz del principio de autodeterminación, se concluyó que conforme a las atribuciones constitucionales y legales que regulan su actuación y que constituyen la base jurídica de sus actividades, está obligado a establecer las condiciones necesarias que permitan al ciudadano decidir sobre la incorporación visible o no de los datos de calle, número exterior y número interior de su domicilio en la Credencial para Votar.
52. Que este Instituto, atento a la protección de derechos humanos consagrados en el texto constitucional, no transgrede la protección de datos personales al incluirlos de manera visible en el cuerpo de la Credencial para Votar, si ello deriva del consentimiento expreso y por escrito del propio ciudadano, toda vez que no constituye por sí mismo un acto con el que el Instituto Federal Electoral difunda los datos personales de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y, por otro lado, los

incorpora de manera cifrada para los fines del propio Instituto, ya que en ambos casos maximiza los derechos político-electorales del ciudadano.

53. Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció en el SUP-RAP-109/2010, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en lo que atañe al ámbito federal, cuenta con facultades para tomar Acuerdos que tiendan a instrumentar la validez temporal, el uso y sustitución de un determinado formato de Credencial para Votar e inclusive para generar los Acuerdos pertinentes tendientes a inhibir el uso de esas credenciales como medio de identificación oficial.
54. Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, en el SUP-RAP-525/2012, que acorde con el artículo 41, Base V de la Constitución General de la República, el Instituto Federal Electoral goza de plena independencia y autonomía en la toma de sus determinaciones, y tiene a su cargo en forma integral y directa, entre otras, las actividades relativas al Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores y en consecuencia es adecuado que en ejercicio de su autonomía determine que el ciudadano decida respecto de la inclusión de la calle, número interior y exterior de su domicilio, de manera visible o bien, se incluya de manera cifrada en la Credencial para Votar.
55. Que en razón de lo expuesto, considerando que este Consejo General tiene la atribución de determinar el modelo de la Credencial para Votar, se estima pertinente que este Consejo General apruebe que **se consulte de forma expresa y por escrito a los ciudadanos sobre la incorporación visible de los datos de Calle, Número Exterior y Número Interior del domicilio en el anverso de la Credencial para Votar y, que en todos los casos, dichos datos se incluyan de forma cifrada en el reverso de la misma, para los fines del propio Instituto.**
56. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 117, párrafo 1; 119, párrafo 1, inciso p) y 120, párrafo 1, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General considera conveniente que el Consejero Presidente instruya a la Secretaría Ejecutiva a efecto de que provea lo necesario para que el presente Acuerdo sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En razón de lo expuesto y con fundamento en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero; artículo 6, párrafo primero, Base II; artículo 16, párrafos primero y segundo; 34; 35, fracciones I y II; 36, fracciones I y III; 39; 41, Base V, párrafos primero y noveno; 99 párrafo 1; 105 fracción II; Segundo Transitorio del Decreto de fecha 4 de abril de 1990 por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo V de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 1, párrafo 1; 3, párrafo 2; 104; 105, párrafos 1, incisos a), d) y f) y 2; 106, párrafo 1; 107, párrafo 1; 109; 117 párrafo 1 118, párrafo 1, incisos j), II) y z); 119 párrafo 1, inciso p); 120 párrafo 1, inciso k); 128, párrafo 1, incisos d), e) y f); 171, párrafos 1, 2; 173 párrafo 2; 175, párrafo 1; 176 párrafos 1 y 2; 179 párrafo 1, 180, párrafos 1, 2 y 4; 182; 184, párrafo 1; 200, párrafos 1, 2 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992; Resoluciones SUP-RAP-109/2010 y SUP-RAP-525/2012 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; este Consejo General en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 118, párrafo 1, inciso II) del Código de la materia, emite el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se determina consultar por escrito a los ciudadanos sobre la incorporación visible de los datos de Calle, Número Exterior y Número Interior del domicilio en el anverso de la Credencial para Votar y, que en todos los casos, dichos datos se incluyan de forma cifrada en el reverso de la misma, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Resolución del Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP-37/2013, acorde al estudio presentado por la

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el cual se acompaña al presente y forma parte integral del mismo.

Segundo. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que en coadyuvancia con la Comisión Nacional de Vigilancia realice la modificación del Formato Único de Actualización y Recibo, para que de manera clara e indubitable en el referido Formato se exprese la voluntad del ciudadano, respecto de la incorporación visible no, de los datos de calle, número exterior e interior de su domicilio de la Credencial para Votar.

Tercero. El presente Acuerdo entrará en vigor a los 90 días naturales posteriores a su aprobación.

Cuarto. Infórmese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del término de 24 horas siguientes a la aprobación de este Acuerdo, el cumplimiento dado por esta vía a la Sentencia recaída al Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP37/2013, de fecha 29 de mayo de 2013.

Quinto. Hágase del conocimiento de los integrantes de la Comisión Nacional de Vigilancia lo acordado por este Consejo General.

Sexto. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 23 de octubre de dos mil trece, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y Doctora María Marván Laborde.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Leonardo Valdés Zurita.**- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina.**- Rúbrica.

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR
DEL DOMICILIO EN LA CPV]

ESTUDIO QUE PRESENTA LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES A LA COMISIÓN DEL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES SOBRE LOS DATOS DE
CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO DE LA
CPV, PARA BRINDAR ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL
CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DEL TEPJF SUP-RAP-37/2013

OCTUBRE, 2013

DIRECCION EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

1

Índice

1. Introducción
1.1 Alcances de la resolución del SUP-RAP 37/2013.
1.2 ¿Qué es un ejercicio de ponderación o <i>balancing test</i>?
2. Marco constitucional
a) Principio <i>pro persona</i>
b) Protección de datos personales.
c) La soberanía nacional y la forma de gobierno.
d) Derechos políticos electorales y función electoral.
e) Registro Nacional de ciudadanos y documento de ciudadanía.
3. Datos personales y principio de autodeterminación informativa
3.1 Concepto.
3.2 Modelo de protección
3.3 Principio de autodeterminación informativa
4. Función registral electoral: principio de legalidad y certeza.
4.1. La función electoral y sus principios
a) Principio de Certeza
b) Principio de Legalidad
4.2. Legalidad y certeza en el proceso registral electoral.
5. El proceso registral electoral: ¿posible colisión de principios constitucionales?
5.1. El proceso registral y la naturaleza de la Credencial para Votar.
a) Procedimiento para solicitar y obtener la Credencial para Votar.
b) Datos que deberá contener la Credencial para Votar
c) Atribución del Consejo General para determinar el modelo de la Credencial para Votar
d) Preceptos jurídicos que definen su naturaleza.
- La Credencial para Votar como instrumento para ejercer el derecho al voto.
- La Credencial para Votar como medio de identificación: un fenómeno de interés público.
- Utilidad de la Credencial para Votar prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en los Reglamentos emitidos por el IFE.
5.2. La protección de datos personales en el proceso registral electoral.
a) FUAR: mecanismo para recabar los datos de los ciudadanos.
b) El tratamiento de los datos personales en el RFE: Padrón Electoral y Credencial para Votar
c) Políticas de resguardo y seguridad
5.3. Principio de autodeterminación informativa del ciudadano en la Credencial para Votar.
a) El principio de autodeterminación informativa como derecho fundamental

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR
DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

- b) La Credencial para Votar no constituye una difusión, distribución o comercialización de los datos personales.
- c) Aplicación de los principios de legalidad y certeza en la expedición de la Credencial para Votar

6. Determinación del ciudadano para optar sobre la inclusión impresa o no, de los datos de calle, número interior y número exterior en el cuerpo de la credencial para votar.

1. Introducción

1.1. Alcances de la resolución del SUP-RAP 37/2013.

El 29 de mayo pasado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó el Acuerdo CG84/2013 aprobado por el Consejo General, mismo que fue impugnado por el PAN a través del SUP-RAP-37/2013, en razón de los siguientes argumentos:

- El artículo 1º de la CPEUM establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben interpretar los derechos fundamentales establecidos en la constitución, de la manera en que más beneficien a las personas;
- Bajo este panorama normativo, el Consejo General debió realizar un **ejercicio ponderativo para resolver la disyuntiva entre mantener visibles en la credencial de elector los datos confidenciales de los ciudadanos (domicilio completo del ciudadano), o encriptarlos**; es decir, debió incluir en su decisión un balance objetivo entre la utilidad funcional de que los referidos datos se mantengan a la vista, y el derecho fundamental oponible en la preservación de la confidencialidad de los mismos.
- En consecuencia, se debe justificar si la visibilidad y legibilidad de los datos (calle, número exterior e interior) incluidos en la credencial para votar son necesarias para cumplir con las finalidades primarias de este instrumento: sufragar e identificarse, o si bien, pueden ser objeto de encriptamiento o codificación.
- **Efecto de la resolución:** La Sala Superior estimó que lo conducente en el caso es que el Consejo General emita un nuevo acuerdo y determine en plenitud de atribuciones, de manera debidamente fundada y motivada, y luego de llevar a cabo el señalado **ejercicio de ponderación**, si en el nuevo modelo para la credencial para votar, se deben mantener visibles los datos del domicilio completo del elector, o en su caso, si es factible encriptarlos o codificarlos.

1.2. Argumentación de la resolución del SUP-RAP 37/2013.

I. La fundamentación y motivación

La Sala Superior, en la sentencia mencionada establece que se advierte que en el acuerdo impugnado se plasmaron de manera destacada cuales fueron los elementos sustraídos del estudio técnico jurídico de viabilidad, que llevaron al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a concluir que desde su perspectiva, lo idóneo resulta mantener visible en la Credencial para Votar con fotografía, el dato completo del domicilio del elector, incluida la calle, así como los números interior y exterior de la vivienda, en cumplimiento al Acuerdo CG733/2012, conforme lo estableció en el punto 39 de la determinación impugnada.

- En la ponderación que llevó a cabo la responsable, para arribar a la conclusión sobre la pertinencia de imprimir a la vista los datos del domicilio del elector antes señalados, se advierte que dejó de expresar las consideraciones que le llevaron a desestimar la otra alternativa puesta a debate, atinente a que dichos datos fueran encriptados o codificados, específicamente las cuestiones que se enlistan enseguida:

- o Encuesta con representatividad nacional.

- el 32.2% de los ciudadanos entrevistados manifestó que prefiere que datos se oculten, señalando como razones para estimarlo así: por seguridad (72.6%) y por privacidad o protección de sus datos (23.9%).

- o Consultas a Instituciones públicas y privadas

- de 134 instituciones consultadas:

- 40 señalaron no utilizar los datos de calle, número exterior e interior contenidos en la credencial para votar como requisito en los trámites y servicios que prestan a los ciudadanos, por lo que les resultaba indistinto su incorporación oculta en la credencial.

- 24 adujeron requerir los datos de calle, número exterior e interior para los trámites de los ciudadanos, sin embargo, establecieron que los que deben permanecer visibles son los de la colonia, localidad, municipio y estado, aunque estarían dispuestas a utilizar un lector de códigos para acceder a tal información.

- o Cuestionario realizado al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Aceptó la Credencial para Votar como medio de identificación, pero señala que no la utiliza para realizar los trámites que lleva a cabo con los ciudadanos.

- o La Dirección Jurídica estimó que:

No existe disposición que impida cifrar el dato del domicilio, porque si bien éste se establece como uno de los elementos que debe contener la credencial para votar, el ordenamiento omite señalar con que elementos se debe integrar dicha referencia y la forma en que debe imprimirse, aunque los datos que se pretenden suprimir son necesarios para poder localizar a una persona porque ese es el objeto del domicilio.

Estimó además que los datos que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores son estrictamente confidenciales y no pueden comunicarse o darse a conocer, salvo en los casos de excepción establecidos en la ley, de ahí que la obligación de garantizar la confidencialidad del padrón electoral que sirve de base para expedir la credencial de elector corresponde a dicha autoridad electoral.

o Consulta a Instituciones especializadas en el estudio del derecho.

- concluyeron que es jurídicamente viable disociar el elemento del "domicilio" para proteger los datos personales porque la credencial para votar cumplía con la función de identificación.
- se ponen en riesgo los datos personales si los datos de calle, número exterior y número interior se dejan a la vista de cualquier persona.

o Consulta a expertos en materia del Registro Federal de Electores.

- la especialista en materia del Registro Federal de Electores, Doctora Celia Palacios Mora, integrante del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Redistribución del Instituto, consideró que el domicilio es un dato personal y que el ciudadano debe decidir a quién lo proporciona y la forma de hacerlo, sin que pueda llegar a tener algún impacto negativo codificarlo en la credencial para votar.

o Encuesta abierta en la página electrónica del Instituto Federal Electoral.

57% de los entrevistados opinó que los datos del domicilio completo deberían ocultarse.

En el acuerdo impugnado tampoco se advierte, que la responsable estableciera si en atención al principio de autodeterminación informativa o a la protección de datos de carácter personal² –facultad de toda persona para ejercer control sobre información que le concierne en exclusiva, contenida en registros públicos o privados-, los ciudadanos pudieran decidir cuáles referencias de su esfera privada proporcionadas a la autoridad electoral, autorizan a que se difundan en el nuevo formato de la credencial para votar y cuáles deben permanecer reservadas, considerando para este último efecto alguna medida para codificarla o encriptarla.

La circunstancia de haber dejado de examinar los elementos derivados del estudio técnico jurídico, referentes a la inviabilidad de mantener a la vista en la credencial

para votar los datos del domicilio completo del ciudadano, y la de tampoco plasmar consideraciones respecto del señalado derecho de los ciudadanos de autodeterminación sobre su información privada, permite concluir a la Sala Superior que el acuerdo impugnado, según se explicará más adelante, examinado de manera integral, en estricto sentido desatiende el mandato de debida motivación, ya que el análisis de tales aspectos, aunado al de los que tomó en consideración la responsable, habría servido para establecer un balance entre los dos valores en análisis:

- a) Utilidad funcional de la credencial de elector mediante los datos visibles del domicilio -calle, número exterior e interior- y,
- b) protección a los datos personales por autodeterminación del ciudadano.

1.3 ¿Qué es un ejercicio de ponderación o *balancing test*?

La ponderación es un ejercicio propio de la argumentación de los derechos humanos o de los intereses constitucionales a través del cual se determina la validez de una norma secundaria o acto de aplicación, cuando detrás de ellos se identifica una colisión entre tales derechos o intereses. En este sentido, la ponderación no se refiere a la interpretación de la norma secundaria, sino que implica desentrañar el sentido de diversas normas constitucionales o internacionales -en el caso de los derechos humanos- como paso previo para solucionar la colisión, con base en el peso específico de los derechos o intereses involucrados en el caso particular.

En palabras del ministro José Ramón Cossío *"la ponderación se entiende sencillamente como la actividad consistente en sopesar **dos principios que entran en colisión** en un caso concreto para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas, y por tanto, cuál de ellos determina la solución para el caso"*.¹

Por tanto, el ejercicio de ponderación de principios no pretende colocarse como un mecanismo de interpretación normativa sino plantear un método específico de análisis jurídico para buscar una solución satisfactoria ante el posible conflicto de intereses constitucionales.²

¹ "Voto particular del ministro José Ramón Cossío".

² La colisión de derechos o principios no implica necesariamente la existencia de una antinomia normativa. Esto se explica porque las normas en contienda pueden clasificarse como *principios*, en contraposición de las *reglas*. Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, es decir, son mandatos de optimización que pueden cumplirse en diferentes grados. Las reglas, en cambio, son normas cuyo cumplimiento está determinado por su validez jurídica. Para inaplicar una regla es necesario que previamente se declare su invalidez. Por tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctico y lo jurídicamente posible. Los conflictos entre reglas se solucionan mediante criterios de

Para realizar un ejercicio de ponderación, la doctrina nacional y comparada ha desarrollado el siguiente esquema metodológico:

- 1) Identificar los derechos o intereses en debate para, posteriormente, determinar su contenido y alcance (netamente constitucional).
 - a. En primer lugar, aquellos que parezcan estar limitados por la norma secundaria o acto de aplicación.
 - b. En segundo lugar, aquellos que sirvan de sustento o justificación a la limitación
- 2) Delimitar la colisión o conflicto de intereses (Litis).
- 3) Determinar la prevalencia de un derecho o interés a partir de su peso específico en el caso concreto, bajo el análisis de tres requisitos:³
 - a. La restricción a un derecho constitucional debe ser admisible constitucionalmente, esto es, debe introducirse para la consecución de un objetivo contemplado en la Constitución.
 - b. Debe ser una medida idónea, lo que implica que la restricción debe ser necesaria para la consecución del fin inicialmente propuesto y
 - c. Debe ser proporcional respecto a la afectación que hace en otros bienes o intereses constitucionales.
- 4) Respecto de los tres últimos requisitos, debe apuntarse que éstos guardan una relación de prelación secuencial, esto es, debe analizarse, en primer lugar, si la restricción tiene una finalidad constitucional; después, si la medida es idónea y necesaria para la realización de ese fin; y finalmente, si la afectación que produce es proporcional.

En función de lo anterior, a continuación se planteará un **ejercicio de ponderación** para resolver la disyuntiva entre mantener visibles en la credencial de elector los datos de calle, número interior y número exterior del domicilio del ciudadano, o encriptarlos, poniendo en balance el derecho fundamental a la privacidad de los datos personales de los ciudadanos (principio de autodeterminación informativa) y la utilidad funcional de que los referidos datos se mantengan a la vista (a la luz de los principios rectores de la función electoral).

interpretación de la norma, para determinar la validez de una sobre la otra. Los conflictos entre principios se solución a través del método de ponderación, lo cual no significa declarar la invalidez de uno de los principios en disputa. Cf. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2da ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

³ Amparo en revisión 75/2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación .

2 Marco constitucional

a) Principio *pro persona*

A partir de un criterio hermenéutico fundamental para la protección efectiva de las personas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) manda que todas las normas vinculadas con los derechos humanos deben interpretarse de manera que más favorezcan su protección (artículo 1º).

Los alcances del texto constitucional se pueden delinear así:

- Reconoce derechos humanos –acudiendo a sí misma y a los tratados internacionales– y prevé su restricción sólo en los casos que la propia CPEUM lo establezca.
- Establece un criterio de interpretación expansivo –favorecedor– de las normas relativas a los derechos humanos en la búsqueda de la protección más amplia para las personas.
- Impone a las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo principios de funcionamiento establecidos –universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad–.
- Impone al Estado mexicano el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de derechos humanos.

Las obligaciones de las autoridades se miran desde la lógica de los *derechos en acción*, esto es, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son vistos como meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos.⁴

De modo que los derechos humanos no son sólo derechos subjetivos protegidos por el ordenamiento jurídico, sino que también constituyen el sustento y la finalidad de toda estructura estatal.⁵

⁴ VÁZQUEZ LUIS, Daniel y SERRANO, Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 136. Disponible en <http://www.conatib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIV.PrincipiosUniversalidad.Interdependencia.Indivisibilidad.datos.personales.progresividad.SandraSerranoDanielVazquez.pdf>

⁵ MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, *Principio pro persona*, Reforma DH, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, Comisión de Derechos

El principio *pro persona* implica que, cuando una autoridad se encuentre frente a una disyuntiva de interpretación en donde existan dos o más opciones legalmente válidas y técnica y presupuestariamente posibles, deba optar siempre por aquella que potencia más los derechos fundamentales de los ciudadanos.

b) Protección de datos personales

La CPEUM establece la protección de la vida privada y los datos personales como uno de los principios del ejercicio del derecho de acceso a la información (artículo 6º apartado A fracción II).

Se trata de la segunda limitación de ese derecho –la primera es el interés público– y excluye ese tipo de información del principio de publicidad debido a que su divulgación pone en riesgo la intimidad y la vida privada.⁶

La privacidad es el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales; es condición necesaria del *ejercicio* de la libertad individual. En tanto que lo íntimo es el ámbito de los pensamientos de cada cual, de la formación de decisiones, de las dudas que escapan a una clara formulación, de lo reprimido, de lo aún no expresado y que quizás nunca lo será, no sólo porque no se desea expresarlo sino porque es inexpressable.⁷

Además, la CPEUM prevé el derecho a la protección de los datos personales. Precisa que toda persona tiene derecho a la protección, acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley (artículo 16 párrafo segundo).

Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México 2013, p. 18.

⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007. Disponible en *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información como un derecho fundamental de los mexicanos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, México, junio 2007, p. 26.

⁷ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, México, 2008, p. 15 y 17.

Los datos personales son, en principio, aquellos que conciernen a una persona física, identificada o identificable.⁸

c) Derechos político electorales y función electoral.

Entre los derechos que la CPEUM reconoce a los ciudadanos mexicanos se encuentra el de votar y ser votado en elecciones populares (artículo 35 fracción I), mientras que una de sus obligaciones es votar en las elecciones y en las consultas populares en los términos que fijen las leyes (artículo 36 fracción III).

*El primer caso se trata de uno de los derechos políticos electorales, que en su conjunto –votar y ser votado, asociarse libre y pacífica para tomar parte en asuntos políticos, afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, integrar autoridades electorales en las entidades federativas–, tienen el objetivo de proteger la participación del ciudadano en la vida política de un país y están vinculados en una dirección absolutamente democrática.*⁹

Por otra parte, una de las bases constitucionales de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo –que se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas– establece que su organización es una función estatal que se realiza a través del Instituto Federal Electoral (IFE). El ejercicio de esa función tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 41 base quinta).

Entre las actividades que el IFE tiene a su cargo en forma integral y directa están las relativas a la organización de elecciones democráticas para la renovación de los poderes de la República, padrón, lista de electores y Credencial para Votar (artículo 41 base quinta).

d) Registro Nacional de Ciudadanos y documento de ciudadanía

⁸ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2009, p. 44.

⁹ HERRERA VALLEJÁN, Jorge Carlos y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Alejandro, Análisis del juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano como protector de derechos fundamentales, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Publicación 10, enero - junio 2013, ISBN 2007 - 2619, p. 4. Disponible en http://www.ride.org.mx/docs/publicaciones/10/derechos_humanos_fundamentales_nuevas_tecnologias/A04.pdf

Otra de las obligaciones de los ciudadanos mexicanos es inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes, mientras que la organización y funcionamiento permanente de ese registro y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad del Estado y los ciudadanos en los términos que delinee la ley (artículo 36 fracción I).

Bajo estos aspectos es necesario precisar:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como derecho humano la protección de la vida privada y los datos personales, cuyos alcances o limitaciones ante casos concretos deben definirse a partir de valoraciones basadas en el principio *pro persona*.
2. El principio *pro persona* supone utilizar la interpretación más expansiva que optimice los derechos –preferencia interpretativa– y optar por la aplicación de la norma más favorable a la persona –preferencia normativa–.¹⁰
3. La función electoral depositada en el Estado es una tarea de interés público en tanto basamento de la construcción democrática sujeta a principios constitucionales explícitos.
4. La conformación del padrón y el registro de electores es una de las actividades fundamentales para la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas.
5. El Registro Nacional de Ciudadanos es un servicio de interés público, obligatorio y corresponsabilidad del Estado y los ciudadanos.

3 Datos personales y principio de autodeterminación informativa

El primer paso en el ejercicio de ponderación es identificar los derechos o intereses que parezcan estar limitados por la norma secundaria o acto de aplicación para, posteriormente, determinar su contenido y alcance. En este caso, el principio de autodeterminación informativa que guía el derecho a la protección de los datos personales constituye la premisa de racionalidad constitucional que servirá para determinar si se vulnera o se pone en riesgo la privacidad de los ciudadanos con la información personal que recaba y procesa el IFE en el trámite registral.

¹⁰ Estas dimensiones retoman el modelo que propone Néstor Pedro Sagües para operar el principio *pro persona* en su obra: *La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional* y que retoma Ximena Medellín Urquiaga en: *Principio pro persona, Reforma DH, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México 2013, p. 27.

3.1 Concepto

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental define los datos personales como cualquier información concerniente a una persona física identificada e identificable (artículo 2 fracción II) y los considera como información confidencial (artículo 18 fracción II).

El Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental define los Datos Personales como la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, el estado de salud físico o mental, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad (artículo 2 párrafo 1 fracción XVII).

Los datos personales en sí mismos y como tales no constituyen elemento suficiente de protección sino cuando entre ellos conforman identidades, personalidades o características propias que pudieran identificar a alguien, sus hábitos, vicios, enfermedades, tendencias de consumo, religión o posiciones ideológicas.¹¹

A partir de la concepción de la información confidencial se otorga sentido al principio constitucional de protección de vida privada y Datos Personales frente a los actos de autoridad provenientes del derecho de acceso a la información.¹²

Un dato personal requiere de vínculos que revelen una condición particular del individuo, de ahí que recurra a los adjetivos: *identificada* o *identificable*. Un ejemplo es el nombre asociado a las características físicas o emocionales, estado de salud o religión de una persona. Lo relevante es la asociación de dos o más datos que permitan referirlos a una persona física específica.¹³

¹¹ TENORIO CUETO, Guillermo A., *El Derecho a la Información: entre el espacio público y la libertad de expresión*, Editorial Porrúa, México 2009, p. 67

¹² TENORIO CUETO, Guillermo A., *op.cit.*, p. 67

¹³ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias; La reforma y sus efectos legislativos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 18

3.2 Modelo de protección

En el espacio internacional se legisló venturosamente en materia de datos personales y se reconoció una serie de principios que rigen su protección. Sobresalen los de conocimiento, información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad.¹⁴

En el caso nacional, uno de los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados (artículo 4 fracción III), con esos fines desarrolla un esquema de protección que impone a los sujetos obligados ciertos deberes respecto de los Datos Personales: adoptar procedimientos adecuados de procesamiento de solicitudes de acceso y rectificación, tratarlos sólo cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos, poner a disposición de los individuos los pormenores sobre el propósito del tratamiento, procurar que sean exactos y actualizados, actuar de oficio para la sustitución o rectificación y adoptar medidas de seguridad (artículo 20).

Además, prohíbe la difusión, distribución o comercialización de Datos Personales salvo que exista consentimiento expreso de su titular (artículo 21) y ante la negativa de entregarlos o corregirlos prevé un mecanismo de impugnación (artículo 26).

Al respecto, debe entenderse por difusión, distribución o comercializar lo siguiente:

- 1) Difusión: Propagación, extensión, divulgación. Comunicación a muchos; como los rumores y las noticias sensacionales.¹⁵
- 2) Comercializar: Dar a un producto, industrial, agrícola o de una clase, condiciones y organización para la venta comercial.¹⁶
- 3) Distribución:
 1. tr. Dividir algo entre varias personas, designando lo que a cada una corresponde, según voluntad, conveniencia, regla o derecho.
 2. tr. Dar a algo su oportuna colocación o el destino conveniente. U. t. c. prnl.

¹⁴ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, p. 8

¹⁵ Ossorio y Florit, Manuel y Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. *Diccionario de Derecho. Tomo I.* Heliasta, Argentina, p. 462.

¹⁶ *Idem*, p. 260.

3. tr. Com. Entregar una mercancía a los vendedores y consumidores.
4. tr. Impr. Deshacer los moldes, repartiendo las letras en los cajetines respectivos.¹⁷

Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que los procedimientos para acceder a los Datos Personales que estén en posesión de las dependencias y entidades garantizarán la protección de los derechos de los individuos, en particular, a la vida privada y a la intimidad, así como al acceso y corrección de sus Datos Personales (artículo 47).

Una de las primeras referencias normativas que desarrollaron los alcances de la protección de los Datos Personales fueron los Lineamientos de Protección de Datos Personales –en el ámbito de la administración pública federal–. Ahí se reconoció a la *autodeterminación informativa* como garantía del ciudadano en las modernas sociedades frente al desafío del tratamiento electrónico de sus datos, entendida la garantía como la facultad del individuo de decidir quién, cuándo y bajo qué circunstancias utiliza sus datos personales, tanto en el sector público como en el privado (Preámbulo).

Los Lineamientos de Protección de Datos Personales establecieron los siguientes principios rectores de la protección de los datos personales (Lineamientos quinto al duodécimo):

- o *Licitud*; la posesión de sistemas de Datos Personales deberá obedecer exclusivamente a las atribuciones legales o reglamentarias y deberán tratarse únicamente para la finalidad para la cual fueron obtenidos.
- o *Calidad de datos*; el tratamiento de Datos Personales deberá ser exacto, adecuado, pertinente y no excesivo, respecto de las atribuciones legales.
- o *Acceso y corrección*; los sistemas de Datos Personales deberán almacenarse de forma tal que permitan el ejercicio de los derechos de acceso y corrección.
- o *De información*; Se deberá hacer del conocimiento del titular de los Datos Personales el fundamento y motivo de su obtención y los propósitos de tratamiento.
- o *Seguridad*; Se deberán adoptar medidas para garantizar la integridad, confiabilidad, confidencialidad y disponibilidad de los Datos Personales.

¹⁷ Real Academia Española.

- o *Custodia y cuidado de la información*; Los datos personales serán debidamente custodiados y los responsables y encargados deberán garantizar un manejo cuidadoso.
- o *Consentimiento para la transmisión*; La transmisión de datos personales deberá contar con el consentimiento del Titular, que deberá otorgarse de forma libre, expresa e informada.

En el caso del Instituto Federal Electoral, el artículo 36 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que en el tratamiento de datos personales se deberán observar los principios de licitud, calidad de los datos, información al titular, consentimiento, seguridad, confidencialidad y finalidad. Los Lineamientos que se refieren al trámite de solicitudes de acceso a datos personales detallan los principios antes enunciados y replican las definiciones de los Lineamientos de Protección de Datos Personales.¹⁸

Los deberes, prohibiciones y principios fundacionales de los mecanismos de protección vinculados con los Datos Personales conforman un modelo legal de salvaguarda que se rige, aunque con repercusiones distintas, bajo un gran principio rector o conjunto de instrumentos normativos: la autodeterminación informativa.

3.3 Principio de autodeterminación informativa

Autodeterminación informativa, intimidad y privacidad son conceptos que cohabitan, sus alcances y ámbitos de tutela son inevitables para entender al primero como *principio normativo rector* de la protección de datos personales en México.

Es importante partir del ámbito de tutela constitucional en México: vida privada y datos personales.

El primer ámbito de tutela emana del concepto privacidad –derivado del término “privacy”– entendido como el conjunto de aspectos de la vida de la persona que desea y le es permitido mantener reservados, pese a no nacer de la esfera íntima, en tanto

¹⁸ El nombre íntegro del documento es: Lineamientos que deberán observar los órganos responsables del Instituto Federal Electoral y la Unidad de Enlace en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, a datos personales y corrección de los mismos, que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de las información en su caso.

que el derecho a la autodeterminación informativa se identifica con las facultades, garantías y derechos que le son reconocidos a la persona para la adecuada protección frente al tratamiento automatizado de sus datos personales –expresión de la vida privada–.¹⁹

Existe la concepción de la protección constitucional de la vida privada que implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.²⁰

Aunque el derecho a la autodeterminación informativa nace con el fin de proteger el ámbito íntimo de la persona, existe una evolución conceptual que los separa, aunado a la especial naturaleza del bien jurídico y de los instrumentos de defensa que reconocen al individuo a través del derecho a la autodeterminación informativa y que no son propios del derecho a la intimidad. La protección de datos no ha podido enmarcarse acabadamente en los instrumentos de tutela propios del derecho a la intimidad, ya que éste último es considerado dentro de un sistema meramente indemnizatorio, es decir, prevé medidas de naturaleza puramente represivas, lo cual resulta insuficiente teniendo en cuenta el fundamento del derecho a la autodeterminación informativa, que se caracteriza por contar tanto con medidas de carácter preventivo como sancionador.²¹

Actualmente el derecho a la intimidad cubre dos aspectos:

¹⁹ MARECOS GAMARRA, Adriana, *Configuración jurídica del derecho a la autodeterminación informativa*, Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos, Iniciativa sobre la privacidad, protección de datos y habeas data en Iberoamérica, marzo 2013. P. 5 Disponible en <http://oiprodat.com/2013/03/15/configuracion-juridica-del-derecho-a-la-autodeterminacion-informativa/>.

²⁰ DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA

²¹ MARECOS GAMARRA, Adriana, *op. cit.* P. 5

- Estático-negativo, implica que los demás quedan excluidos del conocimiento de la esfera individual propia de uno mismo.
- Dinámico-positivo, se configura como una nueva libertad personal, como libertad positiva de ejercitar un derecho de control de datos referidos a la propia persona que ha salido de la esfera privada para insertarse en un determinado archivo público o privado.²²

El último aspecto, en tanto derivación del derecho a la intimidad, concibe a la vida privada y datos personales como el núcleo de tutela de la autodeterminación *informativa de los datos personales y tiene fines precautorios –responsabilidades, obligaciones y prohibiciones a los poseedores de datos personales– y sancionadores –consecuencias administrativas y penales–.*

En otras palabras, mientras la función genérica del derecho a la intimidad es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad; la protección de datos personales garantiza a esa persona un poder de control sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y el derecho del afectado. El primero faculta que se excluyan del conocimiento de los demás los datos de alguien y el segundo garantiza un poder de disposición.²³

Al partir de esa distinción es posible concebir al principio de autodeterminación informativa como principio regulador de una materia: la tutela de los datos personales.

Es un principio *expreso* cuando se configura una base de la actividad interpretativa que regula las disposiciones de los datos personales y un principio *inexpreso* cuando, especialmente por la función de la autoridad jurisdiccional, se crean nuevos ámbitos de aplicación integrando disposiciones y así, creando nuevas normas inderogables.²⁴

²² PIA LUNA, Issa y RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2010, p. 28

²³ MIERES MIERES, L.J., *Intimidad personal y familiar*. Prontuario de jurisprudencia constitucional, Editorial Aranzadi, S.A. Navarra 2002, p. 190-191 en M. I. GARRIDO GÓMEZ, *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de derecho*, Dilex, Madrid, 2007, p. 206. Citado por MARECOS GAMARRA, Adriana, *op. cit.* P. 6

²⁴ ADINOLFI, Giulio, *Autodeterminación informativa, consideraciones acerca de un principio general y un derecho fundamental*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídica de la

Es un típico corolario de la sociedad moderna, en la cual las informaciones pueden dañar de la misma manera que la violencia física: sin embargo, el elemento característico de este derecho es la autonomía del consentimiento, la posibilidad de autorizar, bloquear, oponerse, ratificar, de quedarse indiferente respecto de circulaciones de voces, informaciones, acerca de la persona misma.²⁵

El origen de este principio –como derecho autónomo– se atribuye al caso alemán de la Ley del Censo de la población de 1983 que ordenaba recabar datos personales. Esa ley fue impugnada bajo argumentos de protección al derecho de libre desenvolvimiento de personalidad y a la dignidad humana, libertad de expresión y garantías procesales.

La sentencia del Tribunal Federal Alemán precisó que el titular de los datos es el único que tiene derecho a decidir cómo, cuándo, dónde y por quién se tratan sus datos.²⁶ Precisó que la proliferación de centros de datos ha permitido, gracias a los avances tecnológicos producir una imagen total y pormenorizada de la persona respectiva –un perfil de la personalidad–, incluso en el ámbito de su intimidad, convirtiéndose así el ciudadano en *hombre de cristal*.²⁷

Las distintas génesis del principio de autodeterminación informativa ponen como eje de su construcción –según el contexto– la tutela de dos aspectos diversos: intimidad o personalidad.²⁸ En el caso mexicano se ha establecido que su referencia primaria es el principio constitucional de confidencialidad que apunta a la tutela de la privacidad –vida privada– y sus expresiones –datos personales–.

El Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios refiriéndose a la *autodeterminación de la información*, cuyos alcances ha identificado como la posibilidad de elegir qué información de la esfera privada de la persona puede ser

Universidad Nacional Autónoma de México, p. 6. Disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst17/CUC000001701.pdf>

²⁵ ADINOLFI, Giulio, *op. cit.* p. 7

²⁶ DAVARA F. DE MARCOS, Isabel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia, Breve análisis de la reforma al artículo 6º en lo relativo a la protección de datos personales*, Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México 2008, p. 75

²⁷ DARANAS PELÁEZ, Mariano, (Trad.) *Jurisprudencia constitucional extranjera. Tribunal Constitucional Alemán. Ley del Censo*, BJC, núm. 33, 1984. Citado por MARECOS GAMARRA, Adriana, *op. cit.* P. 7

²⁸ Giulio Adinolfi lo distingue en el caso español e italiano. A partir de su historia plantea líneas sinópticas que distinguen la construcción de este principio con fines de tutela diferentes.

conocida o cuál debe permanecer en secreto, así como designar quién y bajo qué condiciones puede utilizar esa información.²⁹

Detrás de esa *posibilidad* se ha reconocido el derecho a la intimidad que impone a los poderes públicos, como a los particulares, diversas obligaciones: no difundir información de carácter personal entre los que se encuentran los datos personales, confidenciales, el secreto bancario e industrial y en general, no entrometerse en la vida privada de las personas; asimismo, el Estado a través de sus órganos debe adoptar todas las medidas tendientes a hacer efectiva la protección de este derecho.

Sin embargo, la incidencia del principio de autodeterminación informativa debe entenderse según las razones por las que se recaban datos personales y el *ámbito* de tratamiento. Lo que obliga a distinguir el espacio público del privado desde el enfoque de obtención y tratamiento de Datos Personales.

Una coordenada de referencia es que Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no estableció expresamente este principio y fueron las normas reglamentarias las que, con cierta cautela, lo incorporaron paulatinamente³⁰ y refirió categóricamente que uno de sus objetivos es garantizar la protección de los datos personales que poseen los sujetos obligados –lo que parte de la premisa que se poseen por el ejercicio de sus atributos legales–.

En cambio, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares tiene como finalidad esencial regular el tratamiento *legítimo* de los datos personales en posesión de particulares y por ello estableció un ámbito de tutela dual: la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa (artículo 1); lo que supone mecanismos para legitimar, es decir, reconstruir el esquema de tratamiento de datos personales para realizarlo conforme a las leyes. Darle un sentido *justo* y proporcional a los actos de entidades privadas.

²⁹ DERECHO A LA INTIMIDAD. SU OBJETO Y RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

³⁰ En 2005, el preámbulo de los LPDP refirió: reconociendo que como consecuencia de lo anterior, y a efecto de lograr un uso racional y ético de las tecnologías, en el concierto de las naciones se ha legislado en materia de protección de datos personales, por lo cual los individuos gozan de un nuevo derecho denominado a la autodeterminación informativa, como garantía del ciudadano en las modernas sociedades frente al desafío del tratamiento electrónico de sus datos, entendida la garantía como la facultad del individuo de decidir quién, cuándo y bajo qué circunstancias utiliza sus datos personales, tanto en el sector público como en el privado.

En principio, las autoridades del Estado –ámbito público– recaban Datos Personales en ejercicio de sus atribuciones legales y para la consecución de los fines para los que fueron creadas y en tanto que en la captación y tratamiento de Datos Personales por las instancias privadas se ha realizado libremente.

En el primer caso el Estado, en ejercicio de sus funciones de interés público, recaba y trata Datos Personales sólo bajo el principio de legalidad, cualquier incumplimiento se traduce en un acto ilegal y, en su caso, inconstitucional; una violación al principio que le obliga a realizar sólo lo que le mandata la ley. En tanto que el individuo los otorga para perfeccionar esas tareas públicas, lo que no anula la posibilidad de que la captación de datos sea también excesiva o desproporcionada –ilegal– y eso sea materia de una controversia en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, su entrega no pasa por el arbitrio del titular del Datos Personales y sólo puede cancelarse por resolución de una autoridad competente que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad.

En el segundo caso la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares ataja un problema añejo a partir del cual las instancias privadas recaban discrecionalmente los datos personales que le parece son los idóneos –generalmente para fines comerciales– y no garantizan su tratamiento. Fija criterios objetivos para recabar y tratar adecuadamente datos personales y establece responsabilidades por el incumplimiento. En este supuesto el titular de los datos personales tiene en su esfera el poder de determinar qué datos otorga a las instancias privadas.

Por tanto, a pesar de que la autodeterminación informativa es el principio normativo rector de la protección de datos personales –genéricamente–, sus alcances son distintos en función del espacio –público o privado– y razones de tratamiento de datos personales –por disposición legal o por disposición discrecional–.

4 Función registral electoral: principio de legalidad y certeza.

El segundo paso en el ejercicio de ponderación es identificar los derechos o intereses que sirvan de sustento o justificación a la supuesta limitación para, posteriormente, determinar su contenido y alcance. En este caso, los principios rectores que guían la función electoral (en específico el de legalidad y certeza) constituyen el parámetro de racionalidad constitucional para poder determinar la utilidad funcional que tienen los datos personales que recaba el IFE en el proceso registral y que derivan en su

inclusión a la vista en la credencial para votar (artículo 200 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

4.1 La función electoral y sus principios.

El artículo 41, fracción V, de la Constitución establece, actualmente, que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, 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. Añade, que en el ejercicio de esta función estatal, la **certeza, legalidad**, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Por función electoral debemos entender la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público. Se trata de una función que se enmarca dentro de las funciones estatales, en la medida en la que es llevada a cabo por determinadas entidades administrativas y jurisdiccionales especializadas que son órganos del Estado y que, en cuanto tales, desarrollan un tipo específico de tareas estatales que son las de realizar los procesos electorales de donde emana la representación política democrática.³¹

Para los fines de este análisis, es importante destacar que el reconocimiento de la actividad electoral como una función específica dentro de las que corresponden al Estado, fue resultado del proceso de transición a la democracia. Incluso, podría afirmarse que una de las exigencias mismas de dicha transición fue precisamente la de asumir a la actividad electoral como una función específica, constitucionalmente atribuida al Estado. En otras palabras, *"el surgimiento de la función electoral como una función con especificidad propia, ocurrió como consecuencia de una de las principales*

³¹ Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 1

exigencias de nuestro proceso democratizador: que cada ciudadano tuviera un voto y que dicho sufragio contara efectivamente.”³²

A medida que la función electoral fue adquiriendo autonomía y especificidad dentro de las actividades estatales, surgió la necesidad de definir los principios éticos y jurídicos concretos que la sustentarían. Esto sucedió, por primera vez, en la reforma al artículo 41 Constitucional para el ámbito federal –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990- que reconoció la organización de las elecciones como una función estatal específica y diferenciada.³³

La constitucionalización de estos principios como criterios rectores de la función electoral respondió (y responde) a una apuesta política anclada en determinadas necesidades históricas de la evolución del Estado mexicano. Son la expresión de un arreglo político, un pacto fundamental entre los actores políticos de hacer de las elecciones y de sus resultados algo incuestionable y libre de toda duda como premisa de la confianza política y de la consecuente legitimidad del poder político.³⁴

La funcionalidad práctica de estos principios ha sido fundamental para el desarrollo del sistema electoral mexicano. Esta función se ha dado en dos sentidos: por un lado, como referentes normativos en la interpretación jurisdiccional de las normas y actos de las autoridades electorales, y por el otro, como asideros jurídicos para la valoración y calificación de los procesos electorales.

A pesar de la innegable importancia de estos principios, lo cierto es que su desarrollo conceptual ha sido limitado, tanto en el ámbito legislativo, jurisdiccional e incluso, doctrinal.

³² Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 2

³³ Los principios que se constitucionalizaron en 1990 fueron los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. En esencia, son casi los mismos a los vigentes actualmente en el texto constitucional, salvo el principio de profesionalismo que fue sustituido con la reforma electoral de 1994 por el de independencia. *Cfr.* Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 19

³⁴ Cabe señalar que estos principios también se establecieron en el artículo 116 Constitucional (reforma electoral 1996) como una exigencia que la Constitución Federal imponía en la celebración de elecciones en los estados de la república. *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., 1995, p. 65

En ese contexto, el Instituto Federal Electoral, como autoridad administrativa en la materia, ha definido de manera institucional estos principios:

“Todas las actividades del Instituto Federal Electoral deben apegarse a los siguientes principios rectores:

CERTEZA. Todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

LEGALIDAD. En el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto Federal Electoral debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamenta.

INDEPENDENCIA. Es la garantía y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

IMPARCIALIDAD. En el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.”³⁵

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que los principios que deben cumplirse para que una elección se considere democrática como producto del ejercicio popular de la soberanía, conforme a la Constitución Federal, son: el de elecciones libres, auténticas y periódicas; el de sufragio universal, libre, secreto y directo; el de financiamiento de los partidos políticos y de campaña con equidad; los de certeza, legalidad, independencia,

³⁵ Consultable en la página web del IFE, en la dirección www.ife.org.mx, siguiendo la ruta: Inicio>Acerca del IFE>¿Qué es?

imparcialidad y objetividad en el proceso electoral; el de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; y los de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.³⁶

Para los efectos que interesan al presente ejercicio de ponderación, nos centraremos en analizar el contenido y alcance de los principios de certeza y legalidad en materia electoral.

a) Principio de Certeza.

*En términos generales, el concepto de certeza significa el conocimiento seguro y claro de algo. Se contrapone a la incertidumbre, la falta de transparencia y la especulación. Como principio normativo, la certeza constituye el deber de la autoridad electoral de tomar sus decisiones con base en elementos plenamente verificables, corroborables y, por ello, inobjetable. Es el principio básico que permite a la función electoral generara la confianza suficiente para dotar de credibilidad a sus resultados.*³⁷

El principio de certeza establece las condiciones necesarias para que los participantes de un proceso electoral (partidos políticos y ciudadanos) tengan conocimiento pleno de todas y cada uno de las normas, reglas y actuaciones inherentes su organización y resultado, dotándolas de claridad, seguridad, confiabilidad y, sobre todo, verificabilidad.

En otras palabras, el principio de certeza "alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe [la autoridad electoral] estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.³⁸ Esta misma condición de certeza es exigible a las normas y reglas electorales. Ello implica que todos aquellos que son sus destinatarios e incluso, aquellos que son sus observadores o testigos,

³⁶ Tesis S3EL 010/2001, bajo el rubro: "ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA".

³⁷ Cfr. Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 22

³⁸ Sáenz López, K. "Objeto de la ley electoral, voto activo y pasivo", en Prado Maillard, José Luis (coord.), *Ley electoral de Nuevo León comentada*, UANL-Facultad de Derecho y Criminología, San Nicolás de los Garza, 2002, p. 50.

tengan absolutamente claro y puedan hacer cognoscible y previsible, su sentido y significado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades [...], de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades está sujeta”.³⁹

Nuevamente, el factor confianza y credibilidad son fundamentales para explicar la incorporación del concepto de certeza como principio rector de la función electoral. Al respecto, *Emilio Chuayffet señala que la certeza es un “ejercicio inevitable de autenticidad permanente, que exige ya no sólo desterrar la mala [en los procesos electorales], sino incluso, reducir al mínimo la posibilidad de errar”*.⁴⁰

A manera de síntesis, conviene apuntar lo que César Astudillo, a partir de un análisis del desarrollo jurisprudencial que la Suprema Corte ha hecho sobre este principio, infiere como los cuatro ámbitos de vinculación con la materia electoral: 1) La existencia de las normas jurídicas que regulen los distintos ámbitos del proceso electoral; 2) El contenido de las normas electorales, a fin de que regulen de manera exhaustiva, clara y precisa las diversas situaciones que pueden hipotizarse; 3) La publicidad adecuada de las normas electorales para que sus usuarios puedan conocerlas de modo previo a su utilización; y 4) El sometimiento inexorable de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, y de los propios partidos políticos, al principio de legalidad a fin de evitar el arbitrio y la discrecionalidad.

b) Principio de Legalidad.

En términos generales, la legalidad implica el estricto apego de toda autoridad al marco normativo vigente. La idea moderna de Estado de Derecho se fundamenta medularmente en este principio cuyo axioma jurídico se expresa de la siguiente forma: la autoridad estatal no puede hacer otra cosa más que lo que le está expresamente facultado por la ley; en consecuencia, lo demás queda vedado, es decir, prohibido. En cambio, los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido en algún ordenamiento legal.

³⁹ AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26

⁴⁰ Chuayffet Chemor, Emilio, “Democracia, idea y realidad”, Foro Electoral, México, IFE, núm. 1, abril de 1991, p. 43

Al respecto, Juan Ramírez Marín, expone que “en el caso del Estado, como persona pública, sólo tiene capacidad para hacer aquello que la ley determina expresamente. No puede hacer nada que no esté establecido en la ley (principio de legalidad)”⁴¹

Asimismo, Ernesto Gutiérrez y González expone que “el Estado sólo tiene capacidad para hacer aquello que la ley le determina. Nada, que no esté establecido en la ley, lo puede hacer”.⁴² Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto, como criterio jurisprudencial, que “*Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.*”⁴³

En palabras de Astudillo y Córdova “*El principio de legalidad*” constituye el eje rector de todas las actuaciones públicas en el Estado constitucional democrático de derecho, electorales o no. Sin embargo, resulta de especial trascendencia en el ámbito electoral porque el apego a las leyes que rigen la competencia electoral, el ejercicio del voto y la integración de los órganos representativos del Estado, es decir, el respeto de las reglas del juego político democrático, por parte de todos los actores públicos y privados de la sociedad, es la condición necesaria, la premisa *sine qua non*, de la certeza y de la confianza en que el juego político no estará truncado o manipulado.⁴⁴

Constitucionalmente, el criterio de legalidad en materia electoral se perfila a partir del contenido de los artículos 14, 16, 41, 99, 105 y 116. Para la Suprema Corte, el principio de legalidad “...significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo...”⁴⁵

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que “...se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden

⁴¹ Ramírez Marín, Juan. *Derecho Administrativo Mexicano. Primer curso*, Porrúa, México, 2009, p. 38

⁴² Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, Tercera edición, Porrúa, México, 2008, p. 714

⁴³ Quinta Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XV, Registro No. 810781, Rubro: AUTORIDADES, p. 250

⁴⁴ Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 26

⁴⁵ P./J: 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p.111

jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.”⁴⁶

Como principio rector de la función electoral, la legalidad constituye la garantía de que todo acto de autoridad en el ámbito electoral debe estar fundado en una disposición legal. Ello implica el irrestricto respeto y observancia, por parte de las autoridades electorales, de las disposiciones sustantivas y formales que se encuentran contenidas en las normas constitucionales y reglamentarias. En otras palabras, el principio de legalidad condiciona a que todo acto del IFE y el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe estar debidamente fundado y motivado en el derecho electoral vigente.

Sin embargo, en el ámbito electoral su alcance es aun de mayor importancia, por la especificidad propia de la materia. En un proceso electoral participan una diversidad de actores, públicos y privados, que deben ceñirse a este principio, tanto en su formulación activa (de hacer) como pasiva (de no hacer). Es el caso de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales, los partidos políticos, sus militantes y simpatizantes, las agrupaciones políticas y organizaciones de observadores, los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, las personas dedicadas a la realización de estudios demoscópicos y los ciudadanos en general.

En ese sentido, el régimen legal en materia electoral constituye una suerte de “carta de navegación” que permite a todos los actores involucrados conocer y reconocer con antelación, las etapas, actos, tiempos y procedimientos que edifican el andamiaje electoral. En México, esta lógica y exigencia jurídica es la piedra angular sobre la cual se ha transformado el ámbito público y político electoral para dotarlo de certeza y credibilidad en su organización, más no en sus resultados.⁴⁷

4.2. Legalidad y certeza en el proceso registral.

⁴⁶ 3ra Época, Sala Superior del TEPJF, rubro: “Principio de legalidad electoral”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 24 y 25.

⁴⁷ Woldenberg, José, “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª. Ed., 202, p. 256.

Contar con un Registro Federal de Electores preciso y confiable es, en sí misma, una de las labores más importantes para organizar una elección, en cualquier parte del mundo. En México, una de las principales reivindicaciones del proceso de transición a la democracia fue, sin lugar a dudas, la confección de un registro de electores consistente y confiable. Esta condicionante del proceso democrático ha sido tarea fundamental para la construcción de un sistema electoral en el que todas las fuerzas políticas en particular y los ciudadanos en general, puedan creer y confiar. Por ello, la creación del Registro Federal de Electores, hace más de 20 años, constituyó una de las condiciones de posibilidad más importantes para el proceso de transición a la democracia.

Desde su creación se ha puesto especial énfasis en la calidad de los instrumentos registrales que genera. Es una exigencia social y política que posibilita el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos así como la autenticidad y efectividad del sufragio. La premisa es muy simple: resulta imposible celebrar una elección equitativa sin un listado preciso de todos aquellos que son convocados a tomar parte de la decisión política. El padrón de ciudadanos es el cimiento que sostiene nuestro sistema electoral. La confianza que los ciudadanos, candidatos y partidos políticos depositan en este instrumento es condición de posibilidad para la igualdad democrática y la legitimidad de los gobernantes.

Al ser fundamental para el mantenimiento del régimen democrático y la renovación de los representantes populares, el registro de ciudadanos requiere el mayor grado de legalidad y certeza en sus procesos de construcción y actualización. Por tanto, la autoridad electoral debe conducirse con total apego a la norma en este ámbito y generar interpretaciones objetivas e indubitables sobre las mismas, así como dar a conocer sus decisiones a la sociedad, sin trabas y de la manera más clara y transparente posible, como el único camino para garantizar su veracidad y legitimidad.

Estas condiciones se encuentran expresadas en el propio texto constitucional, cuando señala que es obligación de los ciudadanos mexicanos inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes, mientras que la organización y funcionamiento permanente de ese registro y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad del Estado y los ciudadanos en los términos que delimite la ley (artículo 36 fracción I).

Un Registro Federal de Electores que en todos y cada uno de sus procesos vele por la certeza y legalidad de sus decisiones garantiza, entre otras cuestiones fundamentales para la función electoral, las siguientes: 1) Contar con la Credencial para Votar, instrumento indispensable para ejercer el derecho de voto; 2) Contar con un Padrón Electoral del que derive una Lista Nominal de Electores, integral, auténtica y confiable para los actores políticos; 3) que sólo voten ciudadanos mexicanos incluidos en la Lista Nominal de Electores; 4) que los ciudadanos voten en el domicilio que les corresponda y 5) que los ciudadanos voten una sola vez en la misma elección.

4.1 El proceso registral electoral y la naturaleza de la Credencial para Votar.

a) Procedimiento para solicitar y obtener la Credencial para Votar.

El artículo 36 de la Constitución Federal prevé, en su fracción III, que son obligaciones de los ciudadanos de la república, entre otras, votar en las elecciones populares, en los términos que señale la ley.

En ese orden, acorde al artículo 180, párrafo 1 del código electoral federal, los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a los módulos de atención ciudadana, a fin de solicitar y obtener su Credencial para votar.

Conforme a lo señalado en el artículo 180, párrafo 2 del código federal electoral, para *solicitar su Credencial para Votar, el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia.*

De igual forma, el párrafo 4 del artículo 180 de código de la materia, señala que al recibir su Credencial para Votar el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad o a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega, de conformidad con los procedimientos acordados por la Comisión Nacional de Vigilancia.

Igualmente, el artículo 179, párrafo 1 del código electoral federal, indica que para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 184 del mismo código.

En la misma dirección, el artículo 184, párrafo 1 de la ley federal electoral, señala que la solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral; se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) *Edad y sexo;*
- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
- e) Ocupación;
- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y
- g) Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante.

Es importante señalar que artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mandata que a fin de actualizar el catálogo general de electores y el Padrón Electoral, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1o. de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes:

- 1) Durante el periodo de actualización deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al catálogo general de electores, todos aquellos ciudadanos: que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; y que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.
- 2) Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y el Padrón Electoral que: no hubieren notificado su cambio de domicilio; incorporados en el catálogo general de electores no estén registrados en el Padrón Electoral; hubieren extraviado su credencial para votar; y suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

- 3) Los ciudadanos al acudir voluntariamente a darse de alta o dar aviso de cambio de domicilio, o bien al ser requeridos por el personal del Instituto durante la aplicación de la técnica censal, tendrán la obligación de señalar el domicilio en que hubieren sido registrados con anterioridad, y en su caso, firmar y poner las huellas dactilares en los documentos para la actualización respectiva.
- 4) Los partidos políticos nacionales y los medios de comunicación podrán coadyuvar con el Instituto en las tareas de orientación ciudadana.

b) Datos que deberá contener la Credencial para Votar.

Una vez que ha quedado asentado el procedimiento para que los ciudadanos soliciten y obtengan su CPV, es importante precisar, cuáles son los datos que la componen.

Al respecto, el artículo 200, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que la Credencial para Votar deberá contener, **cuando menos**, los siguientes datos del elector:

- 1) Entidad Federativa, Municipio y Localidad que corresponden al domicilio;
- 2) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano;
- 3) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- 4) Domicilio;
- 5) Sexo;
- 6) Edad y año de registro;
- 7) Firma, huella digital y fotografía del elector;
- 8) Clave de registro; y
- 9) Clave Única del Registro de Población.

Además tendrá, espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate; firma impresa del Secretario Ejecutivo del IFE; año de emisión; y año en que expira su vigencia.

Asimismo, el citado artículo 200, en su párrafo 4, señala que la Credencial para Votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.

Lo anterior es así, toda vez que según se desprende de la exposición de motivos del decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales, publicado el 14 de enero de 2008, la razón para determinar que la Credencial para Votar tuviera una vigencia fue la actualización del Padrón Electoral. Dicha exposición de motivos prevé textualmente lo siguiente:

“...En tanto se legisla en materia de la existencia y operación del Registro Nacional de Ciudadanos y la emisión del Documento Nacional de Identidad, esta Iniciativa propone un conjunto de adecuaciones que tienen como objetivo perfeccionar el funcionamiento del Registro Federal de Electores y la expedición de la credencial para votar, que sigue siendo el documento de identidad de mayor amplitud y confianza entre los ciudadanos.

Dos medidas propuestas son de especial relevancia:

La primera es establecer un plazo de vigencia para la credencial para votar, lo que permitirá al IFE incrementar la respuesta ciudadana para notificar cambios de domicilio, así como para la actualización del listado ciudadano...”

c) Atribución del Consejo General para determinar el modelo de la Credencial para Votar

Ahora bien, en los términos del artículo 118, párrafo 1, incisos j), ll) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del IFE tiene como atribución la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores; aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía; así como dictar los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que el Consejo General del IFE cuenta con atribuciones para tomar Acuerdos que tiendan a instrumentar la validez temporal, el uso y sustitución de un determinado formato de Credencial para Votar con fotografía.⁴⁸

No está de más señalar, que todos los acuerdos que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha adoptado a partir del año 1992 y hasta la actualidad, en relación al modelo de Credencial para Votar fueron conocidos y recomendados por la Comisión Nacional de Vigilancia.

⁴⁸ Véase la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-109/2010, emitida por el TEPJF en sesión pública del 25 de agosto de 2010, p. 121.

Así, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de manera conjunta con las representaciones de los partidos políticos acreditadas ante el órgano nacional de vigilancia, previo a la aprobación por el Consejo General, llevan a cabo una serie de actividades con el objetivo principal de revisar y evaluar el modelo de la Credencial para Votara fin de definir, desarrollar e instrumentar las acciones que sean necesarias para cumplir con los requerimientos técnicos y los mecanismos de seguridad para la producción de dichos formatos, con la finalidad de establecer los requerimientos técnicos en la contratación y/o adquisición del servicio de la Credencial para Votar, así como los elementos que se deben incluir.

Aunado a lo anterior, el Consejo General ha hecho partícipe a la Comisión Nacional de Vigilancia en la construcción e incorporación de las variantes mínimas en su terminado final de la Credencial para Votar, que se deriven por sus características y elementos de seguridad y por razones de orden técnico, tecnológico y/o de control, emanados del proceso de licitación pública que se realice para su producción.

En consecuencia, el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a partir del año 1992 y hasta la actualidad, ha emitido Credencial para Votar a los ciudadanos mexicanos que los han solicitado y que reúnen los diversos requisitos establecidos en la ley, garantizando en todo momento el ejercicio pleno de los derechos político-electorales con la entrega de dicho instrumento electoral.

d) Preceptos jurídicos que definen su naturaleza.

De conformidad con lo previsto en el artículo 36, fracción I, de la CPEUM, en relación con el artículo 175, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 41, Base V, párrafo noveno, del propio pacto federal, es obligación de los ciudadanos de la república inscribirse en el Registro Federal de Electores y es responsabilidad del Instituto Federal Electoral las actividades inherentes al Padrón Electoral y lista nominal de electores.

Por su parte, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de fecha 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en tanto no se establezca el servicio del

Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

En ese orden de ideas, el artículo 128, párrafo 1, incisos d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indica que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores) tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar, y actualizar el Padrón Electoral, así como expedir la credencial para votar conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de ese código comicial federal

Adicionalmente, debe mencionarse que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, establece, en su parte final, que en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la Credencial para Votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.

Por tanto, la Credencial para Votar tiene una doble función, por una parte, se constituye como instrumento para ejercer el derecho al sufragio y, por la otra, como medio de identificación en los trámites administrativos que realicen los ciudadanos, hasta en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana. Tal y como ha planteado el Tribunal, "la credencial para votar con fotografía es, esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto el cual, además y en forma accesoria, sirve como medio de identificación oficial".⁴⁹

➤ **La Credencial para Votar como instrumento para ejercer el derecho al voto.**

Como ya quedó anotado, la Credencial para Votar con fotografía, por su naturaleza, es el instrumento indispensable para hacer efectivo el derecho al sufragio tanto activo (poder votar) como pasivo (ser votado).

El artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que para el ejercicio del Voto es indispensable contar con Credencial para

⁴⁹ La Tesis XV/2011 de la Sala Superior del TEPJF establece que la credencial para votar tiene una naturaleza dual e indisoluble en tanto es, esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto y sirve además, en forma accesoria, como medio de identificación oficial.

Votar. Adicional a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la siguiente jurisprudencia:⁵⁰

CREDENCIAL PARA VOTAR. LA NO EXPEDICIÓN, SIN CAUSA JUSTIFICADA, TRANSGREDE EL DERECHO AL VOTO.- De la interpretación sistemática de los artículos 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, párrafo 1, 175 y 176 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sigue que, para ejercer el derecho de voto, los ciudadanos deben solicitar su inscripción en el Registro Federal de Electores y obtener su credencial para votar, para lo cual, cumplidos los requisitos legales, el Instituto Federal Electoral los debe incluir en el Registro Federal de Electores, expedirles su credencial e incorporarlos a la lista nominal de electores, correspondiente a su domicilio. De esta forma, si la autoridad administrativa electoral niega la expedición de la credencial para votar, sin causa justificada, por ejemplo, por razones técnico-administrativas, no imputables al ciudadano, tal actuación transgrede el derecho de voto, ya que el funcionamiento del sistema de expedición del citado documento, es responsabilidad exclusiva del Instituto Federal Electoral.

El sentido de este criterio jurisprudencial plantea dos cuestiones: la función electoral esencial de la Credencial para Votar, como instrumento necesario para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos y, adicionalmente, que la expedición de la Credencial para Votar no puede entenderse como un acto aislado por parte de la autoridad electoral, sino como un eslabón más del proceso registral en su conjunto, que comienza con la solicitud de inscripción al Registro Federal de Electores por parte del ciudadano, continua con su inclusión en el Padrón Electoral y culmina con la expedición de la Credencial para Votar y su consiguiente incorporación al listado nominal de electores. Es esta cadena de actos la que posibilita al ciudadano el ejercicio efectivo del sufragio.

Pero no sólo eso. Como ya vimos, el proceso registral electoral cumple una función básica en la organización de una elección: confecciona el listado de ciudadanos que participarán de la decisión política. La Credencial para Votar, en ese sentido, constituye el elemento esencial para identificar a los ciudadanos y concretar la premisa fundamental de la democracia representativa: un ciudadano un voto.

- **La Credencial para Votar como medio de identificación: un fenómeno de interés público.**

⁵⁰ 4ta Época, Jurisprudencia 16/2008. Sala Superior del TEPJF. 2008

El derecho a la identidad es un derecho fundamental. Tiene una importancia básica en la jerarquía de derechos: del reconocimiento de la persona como ser único e irrepetible depende el ejercicio de otros derechos de carácter civil, político o social, así como el goce de libertades.⁵¹

Para garantizar el derecho a la identidad, el estado debe cumplir con una doble obligación. En primer lugar, tiene que emitir y poner a disposición de las personas un documento que acredite su identidad. En segundo lugar, debe contar con los medios para certificar fehacientemente la identidad de las personas. Al cumplir con la primera obligación, el estado habilita a las personas para ejercer sus derechos, en tanto que el propósito de la segunda es evitar el daño social que resulta de la suplantación de identidad o la creación de identidades con datos falsos.⁵²

El ejercicio del derecho a la identidad es indisociable de un sistema nacional de registro efectivo, accesible y universal, que dote a los individuos de algún documento que contenga los datos que los identifiquen. El Estado debe proporcionar este servicio tomando en cuenta que el derecho a la identidad es un derecho en sí mismo, pero también constituye un medio para el ejercicio de determinados derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, de manera tal que su existencia fortalece los valores de la democracia y facilita la inclusión social.

Las carencias legales para el ejercicio efectivo del derecho a la identidad, coloca a las personas en situaciones en que resulta difícil, incluso imposible, su acceso a los derechos fundamentales, creándose así diferencias de tratamiento que afectan los principios de igualdad ante la ley, y obstaculizan el derecho de las personas al reconocimiento pleno de su personalidad jurídica.

Las normas nacionales e internacionales señalan que el derecho a la identidad es uno de los principales al que deben acceder las personas desde el momento de su nacimiento. La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica y a una nacionalidad. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

⁵¹ INICIATIVA que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del Diputado Javier Corral Jurado del PAN y suscrita por los Diputados José de Jesús Zambrano Grijalva y Jaime Álvarez Cisneros, de los grupos parlamentarios del PRD y de Convergencia, respectivamente, Gaceta Parlamentaria, Número 3206-A-III, martes 22 de febrero de 2011. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/feb/20110222-A-III/Iniciativa-20.html>

⁵² INICIATIVA, *op. cit.*, p. 1

Políticos prevé que todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, e impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos.

Asimismo, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) determinó que el derecho a la identidad es un derecho humano fundamental, cuya existencia no está subordinada a otros derechos y que además sirve para la plena realización y ejercicio de los mismos. La OEA señala que el Estado tiene obligación de *acreditar la identidad plena de los individuos mediante una identidad jurídica y una física*. La jurídica se fundamenta en el acta de nacimiento y los datos que contiene como el nombre, fecha y lugar de nacimiento. La identidad física, por su parte, se acredita con datos biométricos como la fotografía y las huellas digitales. En tal virtud, es deber del Estado, no sólo reconocer la identidad personal de cada una de las personas que constituyen su población, sino también proporcionarles los medios para que esta identidad sea oponible a terceros y pueda acreditarse de manera fehaciente.

El Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios con alcances de *interés público* reconocidos constitucional y legalmente; la Ley General de Población reitera esa característica y responsabiliza al Estado de su instrumentación (artículo 97).

En el ámbito político *público* significa que el valor ético de la norma del interés público se aplica a todos los miembros de la comunidad política; es un valor que debe diferenciarse de algo que resulta ventajoso para una persona y perjudicial para otra. La palabra *interés* indica el sentido valorativo de la norma, aquello a lo que debemos estar *interesados*, aunque no lo estemos y es reemplazable por *bienestar*. En suma, el interés público es la norma ética suprema aplicable a los asuntos políticos.⁵³

Desde una concepción jurisdiccional el interés público se constituye por el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.⁵⁴

⁵³ Cassinelli, C. W., *El interés público en el contexto de la ética*, en Friedrich, Carl J., *El interés público*, México, Roble, 1967, p. 58. Citado por PIA LUNA, Issa y RÍOS GRANADOS, Gabriela, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁴ LESIÓN, ES IRRENUNCIABLE LA ACCIÓN DE NULIDAD POR, TRATÁNDOSE DE CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE INMUEBLES DESTINADOS PARA HABITACIÓN, POR SER UNA CUESTIÓN DE INTERÉS PÚBLICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)

Otra perspectiva sostiene que es resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.⁵⁵

Esas perspectivas ponen en evidencia la relevancia pública de la política de identidad ciudadana como un servicio obligatorio para el Estado Mexicano y con fines de garantía de otros derechos.

La Ley General de Población establece los alcances específicos de esos servicios de Estado en función de su propia relevancia y otorga un par de atributos a la Cédula de Identidad Ciudadana:

- o Categoría de documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular (artículo 104).
- o Valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país (artículo 105).

Además, en su régimen transitorio de reformas de 1992 estableció que hasta en tanto no se expidiera la Cédula de Identidad Ciudadana la Credencial para Votar podría servir como medio de identificación personal (cuarto transitorio).⁵⁶

Hasta el día de hoy no se ha materializado una política integral de identidad ciudadana que suponga, entre otras cosas, la expedición generalizada de la Cédula de Identidad Ciudadana.

⁵⁵ HECTOR JORGE, Escola, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires 1989, p. 264

⁵⁶ En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la Credencial para Votar con fotografía prevista en el artículo 164 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.

Por otra parte, como ya vimos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció una naturaleza dual e indisoluble de la Credencial para Votar debido a que es, esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto el cual, además y en forma accesoria, sirve como medio de identificación oficial.⁵⁷

Las disposiciones de la Ley General de Población, el criterio de la autoridad jurisdiccional, la gratuidad del trámite y el *conjunto de datos* que contiene, han situado a la Credencial para Votar como el documento de identificación por excelencia sobre otros documentos oficiales que expide el Estado mexicano –cédula profesional, pasaporte, CURP, etcétera–.

De modo que su función como medio de identificación en tanto se implementa íntegramente una política de identidad ciudadana debe considerarse de interés público. Una subrogación del documento de identificación oficial ante instancias públicas y privadas devenida de las peculiaridades de la Credencial para Votar.

En otras palabras, después de la creación de los registros civiles, la credencial para votar con fotografía ha sido el paso más importante que ha dado el Estado mexicano para garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos. Antes de la credencial para votar, el derecho a la identidad era para muchos mexicanos más una aspiración que una realidad. Sólo un pequeño porcentaje de la población contaba con un documento que acreditara su identidad. Los documentos reconocidos, como el pasaporte, cartilla militar, cédula profesional o la licencia de conducir, resultaban de muy difícil acceso para la mayoría de la población. En consecuencia, muchos mexicanos quedaban inhabilitados para acceder a servicios o ejercer sus derechos.⁵⁸

➤ **Utilidad de la Credencial para Votar prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en los Reglamentos emitidos por el Instituto Federal Electoral.**

Como ya se apuntó, la Credencial para Votar se ha constituido desde su creación, como un instrumento para ejercer el derecho al sufragio y como medio de identificación para realizar trámites administrativos.

⁵⁷ CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL

⁵⁸ INICIATIVA, *op. cit.*, p. 3

Ahora bien, la normatividad electoral establece supuestos específicos en los que la Credencial para Votar representa una utilidad, ya sea como instrumento para votar o como medio de identificación, dentro de las actividades que realiza el Instituto Federal Electoral en diversos rubros.

A continuación, se hará referencia a los preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a los reglamentos expedidos por el Instituto Federal Electoral que establecen expresamente la utilidad de la Credencial para Votar:

I. I. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

1. El artículo 5, párrafo 4, inciso b) señala que

4. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:

*... Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su **credencial para votar** con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;*"

2. El artículo 6, párrafo 1, inciso b) dispone lo siguiente:

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

a) Contar con la credencial para votar correspondiente.

3. El artículo 7, párrafo 1, inciso a) dispone lo siguiente:

1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **credencial para votar**;

4. El artículo 24, párrafo 1, inciso b), dispone lo siguiente:

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con **credencial para votar** con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

5. El artículo 28, párrafo 1, inciso a), fracción III, y b), fracción III, dispone lo siguiente:

1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

III. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la **credencial para votar**, y

b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su **credencial para votar** u otro documento fehaciente;

6. El artículo 112, párrafo 1, inciso b), dispone lo siguiente:

1. Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **credencial para votar**;

7. El artículo 139 párrafo 1, inciso a), dispone lo siguiente:

1. Los consejeros electorales de los consejos locales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

- a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **credencial para votar** con fotografía;
8. El artículo 156 párrafo 1, inciso c), dispone lo siguiente:
1. Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere:
 - c) Contar con **credencial para votar**;
9. El artículo 176, dispone lo siguiente:
1. El Instituto Federal Electoral debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la **credencial para votar**.
 2. La **credencial para votar** es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.
10. El artículo 224, párrafo 1, inciso e) y 2, dispone lo siguiente:
1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:
 - e) Clave de la **credencial para votar**;
 2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la **credencial para votar**.
11. El artículo 249, párrafo 1, inciso b), dispone lo siguiente:
1. La devolución a que refiere el inciso b) del artículo anterior se sujetará a las reglas siguientes:
 - b) El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, de los nombres de los representantes, propietarios y suplentes, señalando la clave de la **credencial para votar** de cada uno de ellos;
12. El artículo 250, párrafo 1, inciso e), dispone lo siguiente:
1. Los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener los siguientes datos:
 - e) Clave de la credencial para votar;
13. El artículo 260, párrafo 1, inciso d) y f), dispone lo siguiente:

1. De no instalarse la casilla, a las 8:15 horas conforme al artículo anterior, se estará a lo siguiente:
 - d) Si sólo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador, procediendo el primero a instalar la casilla nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes, verificando previamente que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente y cuenten con **credencial para votar**;
 - f) Cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea posible la intervención oportuna del personal del Instituto Federal Electoral designado, a las 10:00 horas, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes, verificando previamente que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente y cuenten con **credencial para votar**;

14. El artículo 264, párrafos 1 y 2, dispone lo siguiente:

1. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo mostrar su **credencial para votar** con fotografía o en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con **credencial para votar** o en ambos casos.
2. Los presidentes de casilla permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos cuya **credencial para votar** contenga errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio.

15. El artículo 265, párrafos 1; 4, incisos a) y b) y 5 dispone lo siguiente:

1. Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su **credencial para votar** con fotografía, el presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufragará, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.
4. El secretario de la casilla, auxiliado en todo tiempo por uno de los escrutadores, deberá anotar, con el sello que le haya sido entregado para tal efecto, la palabra "votó" en la lista nominal correspondiente y procederá a:
 - a) Marcar la **credencial para votar** con fotografía del elector que ha ejercido su derecho de voto;
 - c) Devolver al elector su **credencial para votar**.

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR
DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

5. Los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas, podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados, para lo cual se seguirá el procedimiento señalado en éste y el anterior artículo, anotando el nombre completo y la clave de la **credencial para votar** de los representantes al final de la lista nominal de electores.

16. El artículo 270, párrafos 1, inciso a) dispone lo siguiente:

1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y las siguientes:
 - a) El elector además de exhibir su **credencial para votar**, a requerimiento del presidente de la mesa directiva, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla; y
 - b) El secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la **credencial para votar** del elector.

17. El artículo 289, párrafos 3, inciso a), dispone lo siguiente:

3. Son requisitos para ser asistente electoral los siguientes:
 - a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y contar con **credencial para votar** con fotografía;

18. El artículo 315, párrafo 2, inciso a), dispone lo siguiente:

1. Los ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos señalados enviarán la solicitud a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 del artículo anterior entre el 1o. de octubre del año previo, y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial.
2. La solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado, acompañada de los siguientes documentos:
 - a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su **credencial para votar** con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital; y

II. Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral

1. El artículo 60, párrafo 1, inciso a), dispone lo siguiente:

1. Los Titulares de Unidad deberán reunir los requisitos siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **Credencial para Votar**.

III. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral

1. El artículo 62, párrafo 1, fracción II, dispone lo siguiente:
 1. Los interesados en ingresar al Servicio deberán cumplir con los siguientes requisitos:
 - II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **credencial para votar** con fotografía;
2. El artículo 304, fracción III, dispone lo siguiente:
 2. Los interesados en ingresar al Instituto como personal administrativo, sin perjuicio de los que establezca el Catálogo de la Rama Administrativa, deberán cumplir con los siguientes requisitos:
 - II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **credencial para votar** con fotografía;

VI. Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral

1. El artículo 99, párrafo 1, inciso c) dispone lo siguiente:
 1. Las aportaciones de militantes o simpatizantes que se reciban a través del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-800se sujetarán a las reglas siguientes:
 - c) En todos los casos el nombre del aportante deberá coincidir con el nombre del titular de la tarjeta bancaria mediante la cual se realizó la aportación *correspondiente*; *asimismo deberá coincidir con el nombre asentado en la credencial para votar* con fotografía emitida por el Instituto Federal Electoral. Lo anterior, con la finalidad que la autoridad pueda verificar que se dé cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2 del Código;
2. El artículo 220, párrafos 1 y 2, dispone lo siguiente:
 1. Los pagos que realicen los partidos, las agrupaciones y las organizaciones de ciudadanos, por concepto de honorarios asimilables a sueldos deberán cumplir lo dispuesto en los artículos 153, 154 y 155 de este Reglamento.
 2. Tales egresos deberán estar soportados con recibos foliados que especifiquen el nombre, la clave del Registro Federal de Contribuyentes y la firma del prestador de servicio, el monto del pago, la fecha y la retención del impuesto sobre la renta correspondiente, el tipo de servicio prestado al partido, agrupación u organización y el período durante el cual se realizó, así como la firma del funcionario del área

que autorizó el pago, anexando copia de la **credencial para votar** con fotografía del prestador del servicio. Adicionalmente, respecto de los partidos, durante las campañas electorales, dichos recibos deberán especificar la campaña correspondiente, y las erogaciones por este concepto contarán para efectos de los topes de gastos de campaña correspondientes. La documentación deberá ser presentada a la Unidad de Fiscalización cuando la requiera para su revisión, junto con los contratos correspondientes.

3. El artículo 252, párrafos 1 y 2, dispone lo siguiente:

1. Los recibos por concepto de reconocimientos por actividades de apoyo político que otorguen los partidos, coaliciones y agrupaciones, deberán contener y señalar todos los datos señalados en el sistema informático creado para su expedición.

2. Se deberá anexar la póliza del registro contable del egreso, la copia legible por ambos lados de la **credencial para votar** con fotografía de la persona a la que se otorgó el reconocimiento.

4. El artículo 316, párrafo 1, inciso l), dispone lo siguiente:

1. Junto con los informes de precampaña deberán remitirse a la Unidad de Fiscalización:

l) Copia de la **credencial para votar** de los precandidatos, en medio magnético.

VII. Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

1. El artículo 82, fracción V, dispone lo siguiente:

En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente *podrán asistir los licitantes que hubieren presentado proposiciones*, entregándoseles copia del mismo y levantándose el acta respectiva.

El fallo que emita el Instituto deberá contener lo siguiente:

V. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, que cuente con facultades para tal efecto, así como el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones. El licitante que resulte adjudicado de los trabajos previamente a la firma del contrato respectivo, deberá entregar al Instituto copia y original para su cotejo de los documentos notariales que lo acrediten como representante o apoderado legal del licitante, con las facultades legales expresas para obligarse y contratar en nombre y representación de la misma (acta constitutiva, modificaciones en su caso según su naturaleza, inscritas en el Registro Público de Comercio y poder notarial que lo acredite) o cédula de identificación fiscal en caso de ser persona física e identificación oficial (**credencial para votar**, cédula profesional o pasaporte vigente).

VIII. Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

1. El artículo 21, párrafo 1, fracción III y párrafo 3, fracción II, dispone lo siguiente:

1. El órgano Garante se integrará, entre otros, por:

III. Un ciudadano, propuesto por el Consejero Presidente del Consejo cuyo nombramiento será aprobado por las dos terceras partes del Consejo, por un período de tres años, quien podrá ser reelecto por un período igual.

3. Los requisitos que deberá cumplir el especialista a que hace referencia la fracción III, del párrafo 1 del presente artículo serán los siguientes:

II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con **credencial para votar** con fotografía.

De los preceptos normativos que se han enunciado, es dable concluir que la Credencial para Votar se constituye no solo como instrumento para el ejercicio del voto, sino además, como documento indispensable para la identificación de su titular, en diversas actividades que realiza el Instituto Federal Electoral y que garantizan el ejercicio del derecho activo y pasivo del sufragio.

4.2 La protección de datos personales en el proceso registral electoral.

El Instituto Federal Electoral en tanto poseedor de Datos Personales a partir del registro de ciudadanos, conformación del Padrón Electoral y lista nominal, y expedición de la Credencial para Votar adquiere una serie de obligaciones propias del modelo de protección establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La información que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores en cumplimiento de su obligación legal, cuenta con mecanismos de control y seguridad en todos los tramos del proceso registral, que impiden pueda ser sustraída o utilizada para fines diversos a los previstos por la ley.

A continuación se hace un breve recuento de estos mecanismos en las tres etapas registrales que, por cierto, coinciden con los momentos de protección de datos personales. Para los efectos de este análisis distinguimos tres aspectos de la protección de los datos personales: 1) la captación, 2) el tratamiento y 3) el resguardo.

Como se podrá observar, el proceso registral electoral se encuentra perfectamente regulado por la legislación electoral (a efecto de dotarlo de la legalidad y certeza necesarias que lo hagan consistente y confiable) y garantiza, en todo momento, la protección de los datos personales de los ciudadanos.

a) FUAR: mecanismo para recabar los datos de los ciudadanos.

Como se asentó en apartados previos, el artículo 180 del código electoral federal, impone la obligación a los ciudadanos de acudir a los módulos de atención ciudadana, a fin de solicitar y obtener su Credencial para Votar. Asimismo, señala que, para solicitar su Credencial para Votar, el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia.

Por su parte, el artículo 179, párrafo 1 del código electoral federal, indica que para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 184 del mismo código. En la misma dirección, el referido dispositivo legal establece que la solicitud de incorporación al Catálogo General de Electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y ésta se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

- c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- d) Lugar y fecha de nacimiento;
- e) Edad y sexo;
- f) Domicilio actual y tiempo de residencia;
- g) Ocupación;
- h) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y
- i) Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante.

Para facilitar el trámite en los módulos de atención ciudadana, el Instituto Federal Electoral estableció un Formato Único de Actualización Registral (FUAR) para recabar los datos personales de los ciudadanos, independientemente del trámite que deseen realizar (inscripción, corrección de datos personales, corrección de datos en dirección, cambio de domicilio, reposición, reincorporación o reemplazo de credencial por vigencia).

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR
DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

Este formato es llenado conjuntamente por los ciudadanos y funcionarios del Instituto Federal Electoral en los módulos de atención ciudadana y tiene las siguientes características:

- o Es aprobado por la Comisión Nacional de Vigilancia en la que están representados todos los partidos políticos nacionales (principio de certeza).
- o Los datos que requiere del ciudadano obedecen a los exclusivamente señalados por la ley (principio de legalidad y licitud)
- o Hace del conocimiento del titular de los datos personales, el fundamento y motivo de su obtención y los propósitos de su tratamiento (principio de información y consentimiento)

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO EN LA CPV]




000000000000



REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES FORMATO ÚNICO DE ACTUALIZACIÓN Y RECIBO SOLICITUD INDIVIDUAL

PARA USO EXCLUSIVO DEL RFE

FECHA DE TRÁMITE	CLAVE ÚNICA DE ELECTOR	FOLIO NACIONAL	TIPO DE TRÁMITE
ENTIDAD	DISTRITO		
MUNICIPIO	SECCIÓN		
LOCALIDAD	MANZANA		

DOMICILIO			
CALLE		Nº EXT.	Nº INT.
COLONIA	C.P.	TIEMPO DE RESIDENCIA	

NOMBRE COMPLETO		
APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NUMEROS

DATOS GENERALES									
LUGAR DE NACIMIENTO	FECHA DE NACIMIENTO	EDAD	ESCOLARIDAD	OCCUPACIÓN	SEXO	Nº DE CERTIFICADO DE ACTUALIZACIÓN Y FICHA	CURP	DISEÑO	

MEDIO DE IDENTIFICACIÓN	DOCUMENTO DE IDENTIDAD CON FOTOGRAFÍA	COMPROBANTE DE DOMICILIO	CORREO ELECTRÓNICO
TELÉFONO		NUEVA FOTO MANO DERECHA	
DOC. ANEXA A FUER		NUEVA FOTO MANO IZQUIERDA	
FC AT DR			
FUNCIONARIO ELECTORAL QUE APLICA FUER			

DECLARATORIA DE SITUACIÓN REGISTRAL ELECTORAL Y DE LOS DERECHOS Y PRIVILEGIOS DEL CIUDADANO.

MANIFIESTA bajo protesta de decir verdad, que no me encuentro sufragando en sus derechos o prerrogativas como ciudadano y que los datos que he reportado en este documento son ciertos. Con fundamento en los artículos 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 174, 175, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 200 y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, declaro lo siguiente:

PROTESTA LEGAL

DECLARO por enterado de los artículos 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 174, 175, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 200 y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que no me encuentro sufragando en sus derechos o prerrogativas como ciudadano y que los datos que he reportado en este documento son ciertos. Con fundamento en los artículos 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 174, 175, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 200 y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, declaro lo siguiente:

FIRMA

FECHA DE ENTREGA	ENTREGA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	DECLARATORIA POR RENO DE ENTREGA
DA MES AÑO	MECIO DE IDENTIFICACIÓN	DI COMPROBANTE CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 100, PÁRRAFO 5º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS ARTÍCULOS 174, 175, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 200 Y DEMÁS RELATIVOS DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DECLARO QUE HE ENTREGADO MI CREDENCIAL PARA VOTAR EN LA SECCIÓN DE VOTACIÓN QUE ME CORRESPONDE Y QUE HE RECIBIDO MI CREDENCIAL PARA VOTAR EN LA SECCIÓN DE VOTACIÓN QUE ME CORRESPONDE.
ANO DE REGISTRO	NUMERO DE EMISIÓN	DI DE ENTREGA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR
DOE	ANO DE EMISIÓN	DI DE ENTREGA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR
NOMBRE DEL FUNCIONARIO ELECTORAL QUE ENTREGA CREDENCIAL		FIRMA



FECHA DE TRÁMITE

DA MES AÑO



000000000000

REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
FORMATO ÚNICO DE ACTUALIZACIÓN Y RECIBO
COMPROBANTE DE TRÁMITE
FECHA DE ENTREGA
SU CREDENCIAL SERÁ VIGENTE HASTA

SECCIÓN

¡IMPORTANTE!

Solo con la credencial que le entregamos podrá votar, por eso le recomendamos que debe regresar por ella. Así, no solo tendrá una nueva credencial, sino que gracias a esta aparecerá en la Lista Nominal de la casilla electoral donde le corresponde votar.

C. de 20 podrá acudir al módulo a recoger su Credencial para votar, con un medio de identificación, a partir del de

En cumplimiento al artículo 100, párrafo 5, en el caso de los ciudadanos que, dentro del plazo contemplado, no acuden a recibir su Credencial para votar, el Instituto, por los medios más expeditos que le disponga, les formulará hasta tres avisos para que procedan a recogerla. De pensarse el cumplimiento, se aplicará lo dispuesto en el artículo 103 del CDFEPE.

IFETEL 01 800 433 2808

www.ife.org.mx

Estas tres características del Formato único de Actualización y Recibo permiten garantizar el principio de autodeterminación informativa, ya que los titulares de los datos personales tienen conocimiento y plena conciencia de cómo, cuándo, dónde, por qué y por quién serán tratados sus datos.

4.3 Principio de autodeterminación informativa del ciudadano en la Credencial para Votar.

a) El principio de autodeterminación informativa como derecho fundamental

El Decreto por el que se Reforma Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2011, sienta las bases para la transformación de la justicia mexicana en su totalidad y representa un cambio de paradigma en el sistema democrático mexicano.

En ese contexto, la reforma constitucional en materia de derechos humanos contiene modificaciones importantes en aspectos sustantivos, orgánicos y procesales, respecto a los derechos fundamentales, dentro de los que se destaca, el derecho a la protección de los datos personales. Implican además, modificaciones conceptuales y epistemológicas a la noción de los derechos humanos, que impactan sustancialmente en lo que se considera la "Teoría de los Derechos Humanos."

Dentro de la parte dogmática del Pacto Federal, se previó en el artículo 1, párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, existe una relación estrecha entre los derechos fundamentales y el principio democrático, que se traduce en supuesto de base para comprender y definir los derechos fundamentales.

El valor de los derechos fundamentales procede por una parte de la legitimidad democrática reconocida al proceso constituyente. Ha sido la decisión democrático-constitucional la que ha permitido convertir al ser humano en el centro del razonamiento del derecho y a sus derechos fundamentales en la razón última de lo

político y de lo jurídico. Esto vale para afirmar que los derechos encuentran fundamento en el principio democrático constituyente como acto que institucionaliza el Estado constitucional, es la consagración en la Constitución de los valores, principios y bienes constitucionales necesarios para preservar los derechos fundamentales.

En ese sentido, el objeto de la protección jurídica de los datos personales, como derecho público, se convierte en una garantía oponible por los ciudadanos al poder estatal, respecto de aquellos que se le reconocen como íntimos, y los autoriza a restringir el conocimiento o difusión de los mismos o su uso por terceros, al constituir *información esencialmente confidencial, ya que compete a cada individuo disponer de los datos que corresponden a su ámbito íntimo tornándolos "sensibles" a su difusión por cualquier persona.*⁵⁹

Así, la información confidencial o "sensible" puede encontrarse y ser manejada, en razón de la persona, tanto por el sector público gubernamental como por el sector privado, y se entiende que ésta debe estar protegida por quienes la recaban lícitamente, a través de normas jurídicas eficientes.⁶⁰

En la misma dirección de pensamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce entre los derechos fundamentales los de información, protección a los datos personales y el de autodeterminación informativa, conforme a los que las personas pueden decidir cuáles datos propios que refieren a su información privada o confidencial se pueden hacer públicos y cuáles no, así como los fines y los medios para difundirlos.

De lo anterior se advierte que los datos personales forman parte de los atributos de la personalidad que caracteriza a todo individuo: nombre, apellido, edad, domicilio, estado civil y propiedades, entre otras referencias, son parte de su imagen que tiene derecho a salvaguardar de injerencias por extraños.

No está de más mencionar, que los artículos 6º y 16 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como antes se señaló, en síntesis disponen que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos

⁵⁹ Véase Sentencia Recaída al Recurso de Apelación SUP-RAP-37/2013, interpuesto por el Partido Acción Nacional, para impugnar el Acuerdo CG84/2013, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Pp.60

⁶⁰ *Ídem*

personales y a la información relativa a su vida privada, por lo que cuando estén en poder de algún órgano de gobierno o inclusive de particulares, ésta debe ser protegida contra la posible utilización indebida por terceros.⁶¹

Los textos constitucionales señalados y los tratados internacionales de derechos humanos⁶², reconocen el derecho a la intimidad como una manifestación concreta de la separación entre el ámbito privado y el público, así, el derecho a la intimidad se asocia con la existencia de un ámbito privado que está reservado frente a la acción y conocimiento de los demás y tiene por objeto garantizar al individuo su vida íntima frente a terceros, ya se trate de particulares o los Poderes del Estado.

Lo anterior es así, porque el derecho a la vida privada (o intimidad), reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, deriva de la noción de vida privada que atañe a la esfera en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, en sus relaciones con los demás o en lo individual.

Por tanto, tal derecho fundamental atribuye a su titular la facultad de resguardar ese ámbito reservado para sí como individuo y para su familia; pero asimismo le garantiza el derecho a la intimidad a efecto de disponer del control sobre la publicidad de la información de su persona, lo que en alguna vertiente de su actividad pública supone la posibilidad de elegir cual información de esa esfera privada puede ser conocida o cuál debe permanecer a resguardo, además de designar quién y bajo qué condiciones puede utilizarla.

En este contexto, el derecho a la intimidad impone tanto a los poderes públicos como a los particulares, la obligación de no difundir información de carácter personal, en la que se encuentren datos personales confidenciales, y en general, la de no entrometerse en la vida privada de las personas; por tanto, el Estado a través de sus órganos debe adoptar todas las medidas tendentes a hacer efectiva la protección de este derecho fundamental.

De ahí que, si dentro del derecho a la intimidad, se encuentra el de salvaguardar la información relativa a los datos personales, lo que faculta a todo individuo a que no se

⁶¹ *Ibidem* Pp.69

⁶² *Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 12). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17). Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (art. 11). Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (art. 8).*

difunda información vinculada con su vida privada, esta prerrogativa pierde su vigencia al momento en que como titular otorga su consentimiento para que se divulgue, de ahí que el derecho a la intimidad y a la prohibición de publicidad indebida de ese tipo de datos, deriva de los actos de difusión injustificada que se haga de la misma.

En otras palabras, el derecho a la intimidad, como prerrogativa directamente derivada de la dignidad humana, supone la existencia de un ámbito reservado, personal y privado frente al conocimiento y actividad de los demás, así como de los poderes públicos, reserva que desde el ámbito de tutela constitucional se debe entender como *imprescindible*.

De esa manera, si se tiene en cuenta el carácter fundamental de este derecho, las limitaciones al mismo habrán de estar debidamente justificadas, ser proporcionadas y no arbitrarias o ilegales, en razón de que este derecho, como todos los reconocidos como fundamentales, no tiene un carácter absoluto, sin pasar por alto la subordinación de esta garantía a un interés público manifiesto.

Por otra parte, debe decirse que el derecho fundamental de autodeterminación informativa, implica la prerrogativa que todo individuo tiene frente a cualquier ente público o privado, de que no se inmiscuyan sin autorización expresa de él mismo o por mandato de ley o jurisdiccional, en los señalados aspectos de su personalidad que no son públicos sino que pertenecen a su entorno privado, para conocerlos, conservarlos, procesarlos y/o transmitirlos, independientemente de que dicha acción le pueda causar o no alguna molestia.

Al respecto, es de considerar que acorde con el nuevo entorno normativo que traza el artículo 1º de la Carta Magna⁶³, todas las autoridades administrativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben interpretar los derechos fundamentales

⁶³ **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece./ Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia./ Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]. (Énfasis añadido)

establecidos en la Constitución y en los Tratados internacionales, de la manera en que más beneficien a las personas (principio *pro persona*), el cual establece también el deber que tienen de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De esta manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado, que cuando se realiza un ejercicio de ponderación en el que están involucrados derechos fundamentales, se debe optar por la solución o medida que cumpla de manera eficaz y plena con los principios de idoneidad, *necesidad y proporcionalidad, que se explican a continuación.*

Por idoneidad ha entendido que la interpretación que se adopte debe ser apta para conseguir un balance entre el fin pretendido y la forma objetiva para su logro o consecución; esto es, debe ser la indicada para asegurar dicha finalidad, porque no basta llevarla a cabo en términos amplios y útiles para la obtención de lo propuesto, sino que, de hecho, debe ser la eficiente, óptima e indispensable para realizarlo, de ahí que el Juez constitucional se debe asegurar que el fin buscado no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos intrusivos de derechos fundamentales, dado que las restricciones constitucionalmente previstas a éstos tienen un carácter excepcional, lo cual implica que debe recurrir a éstas sólo cuando sea estrictamente ineludible.

Por necesidad se alude a que la solución que se tome debe ser aquella que afecte de la menor forma los derechos fundamentales sometidos a debate; es decir, la medida restrictiva debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que la fundamentan, porque no basta que la condición sea en términos amplios y útiles para obtener lo propuesto, sino que, de hecho, debe ser la idónea para realizarlo.

Finalmente, por proporcionalidad se ha entendido el deber que tiene la autoridad para ponderar si el sacrificio de determinados intereses guarda relación razonable con la medida implementada, estimando la naturaleza de los derechos enfrentados; esto es, que la medida debe ser correspondiente, lo que implica respetar la relación entre la equivalencia del fin buscado y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales; así, el objetivo es que el resultado del balance entre ventajas y desventajas siempre derive en un resultado positivo.

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

La postura que ha adoptado la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación en lo relativo al derecho de autodeterminación informativa, ha seguido la orientación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁴, en el sentido de que una injerencia en el ámbito íntimo de las personas para que sea legal, debe reunir como requisito el estar prevista en la ley en sentido formal y material; perseguir un fin legítimo; y ser idónea, necesaria y proporcional.

En ese orden, el Instituto Federal Electoral debe observar un balance objetivo entre las circunstancias de la utilidad funcional que pueden justificar la determinación de que éstos se mantengan a la vista y el derecho fundamental oponible de la *preservación de la confidencialidad de los datos personales precisados*.

Al respecto, es conveniente retomar, que del contenido del artículo 200 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la credencial para votar debe contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:

- Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio del ciudadano; sección electoral en que habrá de votar; apellido paterno, materno y nombre completo; domicilio; sexo; edad y año de registro; firma, huella digital y fotografía del elector; clave de registro y clave única del Registro de Población; además de espacios para marcar año y elección; firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; año de emisión y del que expira su vigencia.

El catálogo pormenorizado de elementos que de conformidad con el dispositivo legal invocado integran la Credencial para Votar con fotografía, permite advertir que algunos resultan idóneos, necesarios y útiles para aparecer de manera visible en el propio documento, como son entidad, municipio y localidad que correspondan al domicilio del ciudadano, así como la sección electoral.

El carácter funcional que corresponde a estos elementos para que aparezcan a la vista en la Credencial para Votar, se fortalece al analizar lo dispuesto por el diverso artículo 177 del propio código comicial, relacionado con el Catálogo General de Electores, en el que esos elementos juegan un papel importante para conformar el Padrón Electoral debidamente confiable.

⁶⁴ Sentencia de veintisiete de enero de dos mil nueve, dictada en el caso *Tristrán Donoso vs Panamá*, párrafos 76 y 77.

También es de destacarse, que en el artículo 178 del propio ordenamiento electoral, establece que con base en el Catálogo General de Electores, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal atinente procederá a la formación del señalado padrón electoral, y con base en éste expedirá las credenciales para votar.

Así las cosas, en las democracias constitucionales actuales la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos consensuado de reglas o criterios que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos.

En síntesis, los derechos fundamentales se convierten en la dimensión material que perfecciona el principio democrático a la autodeterminación informativa de las y los ciudadanos.

6. Determinación del ciudadano para optar sobre la inclusión impresa o no, de los datos de calle, número interior y número exterior en el cuerpo de la credencial para votar.

Como se apuntó líneas que preceden, el Instituto Federal Electoral garantiza y protege en todas las fases del proceso registral electoral los datos personales e información confidencial que le es entregada por los ciudadanos. No obstante, este análisis no pierde de vista que la credencial para votar es hoy el principal documento utilizado por los mayores de 18 años, pues no hay en México un documento de identificación oficial que conjugue mejor las características que lo hacen el instrumento de identificación oficial más accesible y confiable dentro del Estado mexicano.

Es un hecho que los ciudadanos la utilizan en un número incalculado de situaciones para realizar trámites administrativos, actividades mercantiles, para acceder a servicios básicos o incluso para ejercer todo tipo de derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural. En otras palabras, es una realidad que los ciudadanos presentan su Credencial para Votar ante diversas instancias públicas y privadas que probablemente darán cuenta de sus datos personales.

Paralelo a lo anterior, este Instituto no es ajeno en el reclamo de un sector de la sociedad que no comparte que la Credencial para Votar incorpore los datos de calle y

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

números interior y exterior del domicilio de manera visible en el cuerpo de dicho instrumento electoral.

Es importante resaltar, que el cifrar los datos de calle, número interior y exterior del domicilio en la Credencial para Votar, no contraviene la doble función que detenta como instrumento indispensable para ejercer su derecho al voto y como medio de identificación.

Para la función de votar, no es necesario que aparezcan de forma legible y visible en la credencial la calle y los números interior y exterior del domicilio del ciudadano. Si bien es necesario que el IFE recopile estos datos a efecto de referenciar adecuadamente la residencia del ciudadano dentro de un distrito y sección electoral, el día de la jornada electoral al funcionario de casilla le basta conocer la sección en la que vive el ciudadano, así como constatar su identidad y verificar que su identidad corresponde a la de un registro dentro del tramo de la Lista Nominal que le ha sido entregada por el IFE. Es decir, la visibilidad de los datos en cuestión no es necesaria, ni proporcional, ni idónea para el primer fin de la credencial que es votar.

Para el segundo fin de la credencial, que es acreditar la identidad, los datos de la calle y números interior y exterior del domicilio tampoco resultan necesarios, idóneos o proporcionales puesto que entre los elementos necesarios e idóneos para acreditar la identificación no se encuentran estos datos del domicilio. El Legislador, en la Ley General de Población, por ejemplo, enlistó los elementos indispensables de la Cédula de Identidad Ciudadana para efectos de acreditar la identidad, y en ningún lugar incluyó ni el domicilio, ni la calle y números exterior e interior del mismo, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 107.- La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II. Clave Unica de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar.

Es decir, para los fines constitucionalmente válidos de la credencial – votar y acreditar la identidad- no resulta necesario, ni idóneo, ni proporcional que los datos en cuestión estén visibles y legibles en el anverso de la credencial. Si bien estos datos son utilizados por ciudadanos e instituciones a efecto de constatar el domicilio del ciudadano; al no ser la comprobación del domicilio uno de los fines de la credencial

para votar, este uso que se le da y que no está asentado en las normas, no debe ser óbice para que el Consejo General determine la posibilidad de que no aparezcan de modo visible estos datos.

En ese contexto, de la interpretación armónica de la normatividad que rige las actividades de este Instituto a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y frente a la disyuntiva de optar por modalidades de inclusión de los datos que son jurídicamente válidos y técnica y financieramente viables, la interpretación que se haga debe maximizar el derecho de los ciudadanos a la autodeterminación informativa de sus datos.

Así, no debe perderse de vista que el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, se ha pronunciado en el sentido que los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, deben interpretarse de manera extensiva, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

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

Tercera Época:

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

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUPJDC-117/2001.—José Luis Amador Hurtado.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se

[ESTUDIO SOBRE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO INTERIOR Y EXTERIOR DEL DOMICILIO EN LA CPV]]

confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

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

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 27-28, Sala Superior, tesis S3ELJ 29/2002.

De lo anterior se advierte que este Instituto, a pesar de cumplir con su obligación constitucional de proteger los datos personales que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores y mientras los datos estén en posesión y uso de esta autoridad, en aras de la maximización de los derechos de los ciudadanos, debe darle la posibilidad al ciudad de que elija, bajo el principio de autodeterminación informativa, si desea que sus datos de calle, número exterior e interior del domicilio, aparezcan visibles o no en el cuerpo de la Credencial para Votar.

No debe perderse de vista que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que cuando se realiza un ejercicio de ponderación en el que están involucrados derechos fundamentales, se debe optar por la solución o medida que cumpla de manera eficaz y plena con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

De las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente estudio para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada del recurso de apelación SUP-RAP-37/2013, se colige que, conforme a las atribuciones constitucionales y legales que regulan la actuación de este Instituto y que constituyen la base jurídica de sus actividades, está obligado a establecer las condiciones necesarias que permitan al ciudadano decidir sobre la incorporación visible de su domicilio o, en su caso, su encriptamiento.

Lo anterior, en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que obliga a este Instituto a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De lo anterior, queda de manifiesto que este Instituto, atento a la protección de derechos humanos consagrados en el texto constitucional, no transgrede la protección de datos personales al incluirlos de manera visible en el cuerpo de la Credencial para Votar, si con el consentimiento del propio ciudadano aparecen visibles el dato de la calle, número exterior e interior toda vez que no constituye por sí mismo un acto con el que el IFE difunda los datos personales de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Por otro lado, de incorporarlos de manera cifrada tampoco se transgrede la protección de datos personales, ni el principio de legalidad. Al interpretar el artículo 200.1 del COFIPE relativa a los datos que debe incluir la credencial como la posibilidad de que los datos referidos estén visibles o cifrados, según lo decida el ciudadano, se está optando por la interpretación que maximiza los derechos político-electorales del ciudadano.

En ese sentido, darle la opción al ciudadano de incluir o no de manera visible en la Credencial para Votar sus datos de calle, número exterior y número interior, implica una solución que cumple con tales principios, toda vez que es **idónea**, en razón de que asegura un balance entre el fin pretendido y la forma objetiva para su logro o consecución, es decir, la Credencial para Votar cumple con sus fines de instrumento electoral y medio de identificación del ciudadano; es **necesaria**, en virtud de que dicha medida no vulnera la protección de los Datos Personales del ciudadano puesto que quedan a disposición plena del mismo y es ineludible para el ejercicio del derecho al sufragio; y es **proporcional**, debido a que la medida es correspondiente, respeta la relación entre la equivalencia del fin buscado y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, toda vez que es entregada a su titular quien es el responsable de su uso, manejo y disposición y entrega de los datos que contiene o, en su caso, se le otorga al ciudadano la decisión de decidir sobre el encriptamiento de sus datos de calle, número exterior y número interior de su domicilio.

Por los argumentos señalados, este Instituto concluye que, atendiendo a los elementos de índole jurídicos y funcionales, así como a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, resulta conveniente que los ciudadanos decidan al momento de solicitar su Credencial para Votar, si mantiene o no visibles los datos de calle, número exterior e interior en el cuerpo de la Credencial para Votar.

Voto particular emitido por los Consejeros María Marván Laborde y Lorenzo Córdova Vianello en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba que se consulte de forma expresa y por escrito a los ciudadanos sobre la incorporación visible de los datos de Calle, Número Exterior y Número Interior del domicilio contenidos en la Credencial para Votar, y, que en todos los casos, dichos datos se incluyan de forma cifrada en el reverso de la misma, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución del Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP-37/2013.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 25, párrafo quinto, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, formulamos el presente voto particular para separarnos de la posición adoptada por la mayoría de los Consejeros Electorales para aprobar la consulta sobre la incorporación del domicilio contenido en la Credencial para Votar (CPV).

La esencia de nuestro disenso radica en dos aspectos:

1. Las razones que sostienen la determinación adoptada, debido a que el enfoque del planteamiento parte de premisas inexactas que llevan a resultados igualmente erróneos:
 - a. Que no existe impedimento legal o técnico para que los datos de calle, números exterior e interior, se incorporen de manera cifrada en la CPV. Y que, por el contrario, la visibilidad y legibilidad de estos datos en la credencial no es necesaria para ninguna de las dos funciones legales de la credencial: votar e identificarse
 - b. Que incluir los datos en cuestión de forma visible en la CPV, sin una consulta previa a las y los ciudadanos, los obliga a proporcionar su domicilio a cualquier instancia pública o privada cada vez que se identifican con este instrumento y, por ende, se afecta el derecho a la protección de sus datos personales.
 - c. Que inclusión de los datos del domicilio en la credencial no tiene un fin constitucionalmente válido y, por tanto, incumplen con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.
2. La ausencia de método para realizar el ejercicio de ponderación que respalda esas conclusiones.

El desacierto del método y las conclusiones debe mirarse a partir de un análisis integral de las circunstancias que rodean el caso: el origen del acuerdo, los alcances del ejercicio de ponderación, las premisas constitucionales y el itinerario de ese balance y los puntos nodales de disenso.

Origen del acuerdo

El acuerdo aprobado acata una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el SUP-RAP 37/2013, cuyos alcances se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) Establecer un balance entre dos valores de análisis: a) utilidad funcional de la credencial de elector mediante los datos visibles del domicilio y b) protección de datos personales por autodeterminación informativa.
- b) Ponderar para resolver la disyuntiva entre mantener visibles en la CPV los datos confidenciales – domicilio–, o bien, optar por encriptarlo o codificarlo mediante la tecnología.
- c) Establecer –a través de ese ejercicio de ponderación– por qué razón esencial y de frente a la función primordial de la CPV, debe permanecer a la vista el dato del domicilio completo, o en su caso, cuál

podría ser la medida idónea, necesaria y proporcional para modificar el formato de la CPV, sin desatender la protección de datos personales del ciudadano de índole confidencial.

La autoridad jurisdiccional determinó que esta autoridad administrativa debía motivar adecuadamente la decisión a través de un ejercicio de ponderación para resolver una disyuntiva en la determinación del formato de la CPV: incorporar de manera visible el domicilio o cifrarlo.

Los alcances del ejercicio son, en principio, encontrar la razón esencial para la permanencia visible del domicilio o, en caso contrario, la medida idónea, necesaria y proporcional que lleve a modificar el formato de la CPV.

En otras palabras, la autoridad jurisdiccional no sugiere –siquiera entre líneas– que la visibilidad del domicilio represente una afectación al titular de los datos personales, únicamente plantea la necesidad de encontrar los motivos para su permanencia. Si éstos existen y se dejan patentes, habrá concluido el análisis. En caso contrario, deberá establecerse una medida de solución.

Incluso, de la lectura integral de la sentencia, en momento alguno se advierte que la Sala Superior haya ordenado al Instituto Federal Electoral la emisión de un nuevo acuerdo protegiendo el derecho de los datos personales de los ciudadanos, sino al contrario, dejó que este órgano emitiera la determinación en plenitud de atribuciones atendiendo lo precisado en el párrafo anterior.

Por ello, atendiendo a dicho mandato, bajo nuestro criterio existen razones esenciales para mantener visible el domicilio en la CPV, tal como se detalla a continuación.

Alcances del ejercicio de ponderación

La ponderación es un ejercicio propio de la argumentación de los derechos humanos o de los intereses constitucionales a través del cual se determina la validez de una norma secundaria o acto de aplicación, cuando detrás de ellos se identifica una colisión entre tales derechos o intereses. En este sentido, la ponderación no se refiere a la interpretación de la norma secundaria, sino que implica desentrañar el sentido de diversas normas constitucionales o internacionales –en el caso de los derechos humanos– como paso previo para solucionar la colisión, con base en el peso específico de los derechos o intereses involucrados en el caso particular.

Un ejercicio de ponderación, siguiendo los precedentes de la Suprema Corte, la doctrina nacional e internacional, consistente en sopesar dos principios que entran en colisión en un caso concreto, para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas, y por tanto, cuál de ellos determina la solución para el caso. Para ello, se ha desarrollado el siguiente esquema metodológico:

- 1) En primer lugar, se deben identificar los derechos o intereses en debate para, posteriormente, determinar su contenido y alcance (netamente constitucional).
 - a. Esto es, se debe identificar, primero, aquellos derechos o principios que parezcan estar limitados por la norma secundaria o acto de aplicación (en este caso, como se prevé, sería el principio de autodeterminación informativa o protección de datos personales).
 - b. Luego, se deben identificar aquellos derechos o principios que sirvan de sustento o justificación a la supuesta limitación (en este caso, la funcionalidad de la credencial para votar, tanto como instrumento para el sufragio como medio de identidad, a la luz de la certeza y legalidad como principios rectores de la función electoral).

- 2) Posteriormente, se debe delimitar la colisión o conflicto de intereses, esto es, identificar claramente cuál es la limitación que se busca ponderar para, finalmente, determinar la prevalencia de un derecho o interés a partir de su peso específico en el caso concreto.
- 3) Finalmente, se debe determinar la prevalencia de un derecho o interés a partir de su peso específico en el caso concreto, bajo el análisis de tres requisitos:
 - a. La restricción a un derecho constitucional debe ser admisible constitucionalmente, esto es, debe introducirse para la consecución de un objetivo contemplado en la Constitución;
 - b. Debe ser una medida idónea, lo que implica que la restricción debe ser necesaria para la consecución del fin inicialmente propuesto, y
 - c. Debe ser proporcional respecto a la afectación que hace en otros bienes o intereses constitucionales.

La relevancia del ejercicio que la autoridad jurisdiccional ordena realizar radica en los aspectos de análisis: la utilidad funcional de la CPV (votar e identificarse) y la protección de datos personales a partir del principio de autodeterminación informativa.

Esa ponderación implica abordar pasajes constitucionales de naturaleza y fines heterogéneos a partir de los cuales, preliminarmente, no es posible realizar un balance sin antes asumir que la existencia y evolución de la credencial de elector debe mirarse a la luz de los principios rectores de la función electoral: certeza y legalidad.

Premisas constitucionales e itinerario del ejercicio de ponderación

La vinculación entre la CPV y los principios de la función electoral, permite distinguir con precisión las premisas constitucionales relacionadas con el ejercicio de ponderación que debe realizarse y trazar metodológicamente su itinerario.

Paso 1. Identificar los derechos o intereses que parecen estar limitados por la norma secundaria o acto de aplicación, además de su contenido y alcance. En este caso, el principio de autodeterminación informativa que guía el derecho a la protección de los datos personales constituye la premisa de racionalidad constitucional que servirá para determinar si se vulnera o se pone en riesgo la privacidad de los ciudadanos con la información personal que recaba y procesa el Instituto Federal Electoral en el trámite registral.

a. Alcances del Principio pro persona

A partir de un criterio hermenéutico fundamental para la protección efectiva de las personas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mandata que todas las normas vinculadas con los derechos humanos deben interpretarse de manera que más favorezcan su protección (artículo 1º).

Los alcances del texto constitucional se pueden delinear así:

- o Reconoce derechos humanos –acudiendo a sí misma y a los tratados internacionales– y prevé su restricción sólo en los casos que la propia CPEUM lo establezca.
- o Establece un criterio de interpretación expansivo –favorecedor– de las normas relativas a los derechos humanos en la búsqueda de la protección más amplia para las personas.

- o Impone a las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo principios de funcionamiento establecidos –universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- o Impone al Estado mexicano el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de derechos humanos.

Las obligaciones de las autoridades se miran desde la lógica de los *derechos en acción*, esto es, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son vistos como meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos.¹

De modo que los derechos humanos no son sólo derechos subjetivos protegidos por el ordenamiento jurídico, sino que también constituyen el sustento y la finalidad de toda estructura estatal.²

Ahora bien, aun cuando se reconoce que por mandato constitucional (artículo 1º) el principio pro persona rige la interpretación y aplicación de los derechos humanos por parte de las autoridades, dicho ordenamiento también establece lo siguiente:

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

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, mutatis mutandi tratándose de derechos políticos, lo siguiente:

174. Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.

Lo anterior, sirve para evidenciar que aunque las autoridades tienen la obligación de potencializar el ejercicio de derechos fundamentales, existe la posibilidad de establecer ciertas restricciones, siempre y cuando las mismas guarden proporcionalidad, idoneidad y necesidad respecto al fin perseguido.

¹ VÁZQUEZ LUIS, Daniel y SERRANO, Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 136. Disponible en http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIV_PrincipiosUniversalidad_Interdependencia_IndivisibilidadProgresividad_SandraSerranoDanielVazquez.pdf

² MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, *Principio pro persona*, Reforma DH, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México 2013, p. 18.

b. Protección de datos personales y principio de autodeterminación informativa

La CPEUM establece la protección de la vida privada y los datos personales como uno de los principios del ejercicio del derecho de acceso a la información (artículo 6º apartado A fracción II).

Además, la CPEUM prevé el derecho a la protección de los datos personales. Precisa que toda persona tiene derecho a la protección, acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley (artículo 16 párrafo segundo).

La vida privada y datos personales son núcleo de tutela de la autodeterminación informativa.

Mientras la función genérica del derecho a la intimidad es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad; la protección de datos personales garantiza a esa persona un poder de control sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y el derecho del afectado. El primero faculta que se excluyan del conocimiento de los demás los datos de alguien y el segundo garantiza un poder de disposición.³

El Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios refiriéndose a la *autodeterminación de la información*, cuyos alcances identifica como la posibilidad de elegir qué información de la esfera privada de la persona puede ser conocida o cuál debe permanecer en secreto, así como designar quién y bajo qué condiciones puede utilizar esa información.⁴

Detrás de esa *posibilidad* se ha reconocido el derecho a la intimidad que impone a los poderes públicos, como a los particulares, diversas obligaciones: no difundir información de carácter personal entre los que se encuentran los datos personales, confidenciales, el secreto bancario e industrial y en general, no entrometerse en la vida privada de las personas; asimismo, el Estado a través de sus órganos debe adoptar todas las medidas tendientes a hacer efectiva la protección de este derecho.

La incidencia del principio de autodeterminación informativa debe entenderse según las *razones* por las que se recaban datos personales y el *ámbito* de tratamiento. Lo que obliga a distinguir el espacio público del privado desde el enfoque de obtención y tratamiento de datos personales.

Paso 2. Observar los derechos o intereses que sirvan de sustento o justificación a la supuesta limitación, además de su contenido y alcance. En este caso, los principios rectores que guían la función electoral (en específico el de legalidad y certeza) constituyen el parámetro de racionalidad constitucional para poder determinar la utilidad funcional que tienen los datos personales que recaba el Instituto Federal Electoral en el proceso registral y que derivan en su inclusión a la vista en la credencial para votar.

³ MIERES MIERES, L.J., *Intimidad personal y familiar*. Prontuario de jurisprudencia constitucional, Editorial Aranzadi, S.A. Navarra 2002, p. 190-191 en M. I. GARRIDO GÓMEZ, *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de derecho*, Dilex, Madrid, 2007, p. 206. Citado por MARECOS GAMARRA, Adriana, *Configuración jurídica del derecho a la autodeterminación informativa*, Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos, Iniciativa sobre la privacidad, protección de datos y habeas data en Iberoamérica, marzo 2013, p. 6. Disponible en <http://oiprodat.com/2013/03/15/configuracion-juridica-del-derecho-a-la-autodeterminacion-informativa/>

⁴ DERECHO A LA INTIMIDAD. SU OBJETO Y RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

c. *Derechos político electorales y función electoral.*

Entre los derechos que la CPEUM reconoce a los ciudadanos mexicanos se encuentra el de votar y ser votado en elecciones populares (artículo 35 fracción I), mientras que una de sus obligaciones es votar en las elecciones y en las consultas populares en los términos que fijen las leyes (artículo 36 fracción III).

Por otra parte, una de las bases constitucionales de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo – que se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas– establece que su organización es una función estatal que se realiza a través del Instituto Federal Electoral (IFE). El ejercicio de esa función tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 41 base quinta).

Por función electoral debemos entender la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público. Se trata de una función que se enmarca dentro de las funciones estatales, en la medida en la que es llevada a cabo por determinadas entidades administrativas y jurisdiccionales especializadas que son órganos del Estado y que, en cuanto tales, desarrollan un tipo específico de tareas estatales que son las de realizar los procesos electorales de donde emana la representación política democrática.⁵

El concepto de certeza significa el conocimiento seguro y claro de algo. Se contrapone a la incertidumbre, la falta de transparencia y la especulación. Como principio normativo, la certeza constituye el deber de la autoridad electoral de tomar sus decisiones con base en elementos plenamente verificables, corroborables y, por ello, inobjetable. Es el principio básico que permite a la función electoral generar la confianza suficiente para dotar de credibilidad a sus resultados.⁶

La SCJN ha sostenido que “el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades [...], de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades está sujeta”.⁷

La legalidad implica el estricto apego de toda autoridad al marco normativo vigente. La idea moderna de Estado de Derecho se fundamenta medularmente en este principio cuyo axioma jurídico se expresa de la siguiente forma: la autoridad estatal no puede hacer otra cosa más que lo que le está expresamente facultado por la ley; en consecuencia, lo demás queda vedado, es decir, prohibido. En cambio, los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido en algún ordenamiento legal.

El principio de legalidad constituye el eje rector de todas las actuaciones públicas en el Estado constitucional democrático de derecho, electorales o no. Sin embargo, resulta de especial trascendencia en el ámbito electoral porque el apego a las leyes que rigen la competencia electoral, el ejercicio del voto y la integración de los órganos representativos del Estado, es decir, el respeto de las reglas del juego político democrático, por parte de todos los actores públicos y privados de la sociedad, es la condición necesaria,

⁵ Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 1

⁶ Ídem, p. 22

⁷ Al 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26

la premisa *sine qua non*, de la certeza y de la confianza en que el juego político no estará truncado o manipulado.⁸

En ese sentido, el régimen legal en materia electoral constituye una suerte de “carta de navegación” que permite a todos los actores involucrados conocer y reconocer con antelación, las etapas, actos, tiempos y procedimientos que edifican el andamiaje electoral. En México, esta lógica y exigencia jurídica es la piedra angular sobre la cual se ha transformado el ámbito público y político electoral para dotarlo de certeza y credibilidad en su organización, más no en sus resultados.⁹

Finalmente, entre las actividades que el IFE tiene a su cargo en forma integral y directa están las relativas al padrón y lista de electores (artículo 41 base quinta).

Contar con un Registro Federal de Electores preciso y confiable es, en sí misma, una de las labores más importantes para organizar una elección, en cualquier parte del mundo. En México, una de las principales reivindicaciones del proceso de transición a la democracia fue, sin lugar a dudas, la confección de un registro de electores consistente y confiable. Esta condicionante del proceso democrático ha sido tarea fundamental para la construcción de un sistema electoral en el que todas las fuerzas políticas en particular y los ciudadanos en general, puedan creer y confiar. Por ello, la creación del Registro Federal de Electores, hace más de 20 años, constituyó una de las condiciones de posibilidad más importantes para el proceso de transición a la democracia.

Desde su creación se ha puesto especial énfasis en la calidad de los instrumentos registrales que genera. Es una exigencia social y política que posibilita el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos así como la autenticidad y efectividad del sufragio. La premisa es muy simple: dentro del juego democrático, es necesario que los actores tengan certeza, tanto de la existencia de un listado preciso de todos aquellos que pueden ser convocados a tomar parte de la decisión política, como de quienes efectivamente participan. El padrón de ciudadanos es el cimiento que sostiene nuestro sistema electoral. La confianza que los ciudadanos, candidatos y partidos políticos depositan en este instrumento es condición de posibilidad para la igualdad democrática y la legitimidad de los gobernantes.

Incluso, tratándose del ejercicio del voto, en el Código de la materia se puede advertir que el domicilio es un elemento que abona a la confianza. Esto es, por un lado, las mesas receptoras del mismo se integran por quienes tienen un domicilio dentro de la sección electoral y, por el otro, sólo pueden ejercer el derecho a voto quienes radican en la sección donde se ubica la mesa directiva de casilla.

Robustece lo indicado cuando existen errores en el rubro de sección en la credencial para votar. En ese supuesto, los presidentes de la mesa receptora de la votación permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio, además que se cerciorarán de su residencia en la sección correspondiente por el medio que estimen más efectivo. De ahí la certeza que genera la incorporación visible del domicilio en la credencial.

De esta forma, el domicilio en el sistema electoral mexicano y, en consecuencia, su inclusión como dato en la credencial de elector es de alta importancia en el ejercicio democrático, pues abona a la certeza que el voto fue recibido y emitido por quienes residen en la sección electoral perteneciente a su domicilio.

⁸ Astudillo, César y Córdova, Lorenzo, *op. cit.*, p. 26

⁹ Woldenberg, José, “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª. Ed., 202, p. 256.

Paso 3. Establecer si existe o no una colisión de los principios constitucionales considerados en el ejercicio, así como delimitar con precisión los alcances de esa posible disputa, con el propósito de determinar la prevalencia de un derecho o interés, a partir de su peso específico en el caso concreto, esto es, a partir de su evaluación en función de la solución más satisfactoria ante el posible conflicto de intereses constitucionales.

El conjunto de DP que son requeridos por ley a los ciudadanos constituyen la racionalidad de la función registral: poder identificar fidedignamente a cada uno de los ciudadanos y ubicarlo en la demarcación política a la que pertenecen. La información que proporcionan los ciudadanos resulta imprescindible para la confección de los instrumentos electorales. Cada dato constituye un insumo necesario para garantizar la legalidad y certeza de los comicios, así como la credibilidad y veracidad de sus resultados. El nombre, el domicilio completo, su clave de registro de población, sus huellas dactilares, su foto, firma, etc., cumplen con estos propósitos.

Del contenido de las normas constitucionales y legales citadas en párrafos precedentes, válidamente se puede concluir que los derechos relativos al derecho fundamental oponible de los ciudadanos respecto de la preservación de la confidencialidad de los datos personales precisados así como el de la utilidad funcional de la credencial para votar mediante los datos visibles del domicilio –calle, número exterior y número interior– se armonizan a partir de su ámbito de tutela y fines de interés público y no entran en conflicto.

No existe un escenario de colisión que precise determinar la prevalencia de un principio o regla –certeza y legalidad y característica de la credencial para votar– sobre otro –autodeterminación informativa–, sino uno de armonización, lo que permite afirmar que no hay un choque entre la disposición normativa electoral que prevé la inclusión del domicilio en la credencial para votar y el derecho del ciudadano a la protección de sus datos personales.

La autodeterminación del ciudadano sobre la protección de sus datos personales se encuentra garantizada, en atención a que queda bajo su arbitrio y responsabilidad el uso que le dé a su CPV; es decir, una vez que el Instituto hace entrega al ciudadano de dicha credencial, éste tiene el dominio sobre la misma y es a éste a quien le corresponde directamente conocer en qué tipo de trámites la utiliza; por tanto, es el propio ciudadano, y sólo él, quien puede exigir la responsabilidad de un tercero de respetar sus derechos.

Por el contrario, asentar los mismos datos del formato de inscripción al padrón en la CPV garantiza la certeza y legalidad de la función electoral, en la tarea de confeccionar un mecanismo que garantice tres aspectos propios de las elecciones libres y auténticas:

- 1) Que sólo voten ciudadanos mexicanos con una existencia comprobada a través de diversos instrumentos tecnológicos y científicos (ciertos y legales);
- 2) Que nadie que no viva en una determinada localidad pueda votar en ella, y
- 3) Que nadie tenga la oportunidad de votar dos veces.

Mantener visibles los datos de calle, número interior y exterior del domicilio en el cuerpo de la CPV, garantiza la armonización de los principios previamente analizados, y se justifica en función de que la CPV cumple con sus fines de instrumento electoral y medio de identificación del ciudadano; su inclusión es necesaria e ineludible para el ejercicio del derecho al sufragio; y en tanto es entregada a su titular, éste es el responsable de su uso, manejo, disposición y entrega de los datos que contiene.

Puntos nodales de disenso

El acuerdo establece, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) No existe impedimento legal o técnico a que los datos de calle, números exterior e interior se incorporen de manera cifrada en la Credencial para Votar. Por el contrario, el estudio técnico y jurídico que realizó la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por mandato del acuerdo CG733/2012 muestra que la visibilidad y legibilidad de estos datos en la credencial no es necesaria para ninguna de las dos funciones legales de la credencial: votar e identificarse.

Incluso, se precisa que a partir de los elementos que arroja el señalado estudio, se colige que los elementos referentes a la inclusión de manera visible los datos del domicilio, se sustentan en la utilidad de estos datos para comprobar el domicilio o para realizar “trámites”. Situación contraria acontece respecto de la inclusión cifrada de los datos de calle y números exterior e interior del domicilio, pues ésta posibilidad se sustentan en la seguridad de los individuos y en la protección de datos personales.

En nuestro concepto, la posición adoptada por la mayoría deja de atender la debida motivación ordenada por la Sala Superior. Ello es así, ya que en el considerando 45 del acuerdo, entre otros aspectos, se establece lo siguiente:

- De las consultas a Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del Instituto Federal Electoral se desprendió la información siguiente:
 - La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica señaló que en las visitas, notificación y capacitación de los ciudadanos sorteados se requiere que el Capacitador Asistente identifique plenamente al ciudadano y su domicilio para contar con datos confiables y certeros.

En este sentido, la eventual codificación o cifrado de los datos de calle, número exterior y número interior en la Credencial para Votar podría afectar las atribuciones y procedimientos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica, sin que sea viable la utilización de dispositivos y/o aplicativos, como lectores de códigos, en las actividades de notificación, visita y capacitación de los ciudadanos insaculados, durante los procesos electorales federales.

...

En ese sentido, para estar en posibilidad de motivar adecuadamente el acuerdo, mandato primigenio de la Sala Superior, se debió atender o desvirtuar lo expuesto por las propias áreas de este Instituto, lo cual no aconteció en la especie.

De esta forma, más allá de las diferencias jurídicas sobre las conclusiones expuestas por la mayoría, el acuerdo no desvirtúa la finalidad funcional de la credencial, desde una perspectiva institucional. Por ello, dado que las razones que orientan el sentido del acuerdo no cumplen con el principio de exhaustividad, no puede generarnos plena convicción que estamos ante un debido acatamiento de sentencia.

- b) Incluir los datos en cuestión de forma visible en la credencial para votar sin una consulta previa a las y los ciudadanos, los obliga a proporcionar su domicilio, que es un dato personal, cada vez que se identifican ante cualquier instancia pública o privada, utilizando el instrumento que esta autoridad emite.

No puede entenderse, por ningún motivo, que el imprimir la credencial para votar con una serie de datos personales de los ciudadanos supone su publicidad. Este supuesto, por decir lo menos, es absurdo, ya que dicha credencial se entrega única y exclusivamente al titular.

Tampoco supone el imponer a los ciudadanos la obligación de transferir sus datos personales, en primer lugar, porque son ellos, los ciudadanos, los que deciden cómo, cuándo y dónde la utilizan, y en segundo lugar, porque, aun y cuando la usen como medio de identidad, el Estado mexicano regula y protege su derecho a la privacidad, tanto en el ámbito privado como en el público, a través de dos ordenamientos jurídicos: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Privados.

El IFE no puede asumir una responsabilidad ajena y de doble alcance: responsabilizarse de lo que hacen los ciudadanos con su CPV y de lo que hacen las instancias públicas y privadas con los datos de la CPV. Son los propios ciudadanos y quienes tratan los datos personales, quienes se responsabilizan en cada caso.

En efecto, es importante tomar en cuenta que la autodeterminación informativa, si bien implica, por un lado, que los demás quedan excluidos del conocimiento de la esfera individual propia de uno mismo y, por el otro, una nueva libertad personal, como libertad positiva de ejercitar un derecho de control de datos referidos a la propia persona que ha salido de la esfera privada para insertarse en un determinado archivo público o privado; también es cierto que, tratándose del uso de la credencial para votar como medio de identificación oficial, el propio sujeto es el que determina el alcance del ejercicio de la protección del dato personal.

En otras palabras, no se puede alegar en abstracto la posible vulneración de un derecho por parte de un tercero, si la propia conducta del sujeto genera esa posibilidad. Al respecto, conforme a la teoría de los Actos propios, “el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho. Este acto contradictorio o extralimitado provoca la inadmisibilidad de la pretensión cuando el sujeto pasivo ha modificado su situación jurídica por la confianza que ha despertado la conducta vinculante”¹⁰

Sobre el principio de necesidad añade:

- c) De un análisis de los fines constitucionalmente válidos de la credencial (votar e identificarse), se desprende que la inclusión visible de la calle y números exterior e interior sin una consulta previa a las y los ciudadanos, no cumple con el principio de necesidad, es decir, sí conllevan alguna afectación a la protección de datos personales, sin que esta afectación sea necesaria para fines constitucionalmente válidos.

La pregunta sería: si no tiene un fin constitucionalmente válido y no es necesario para sufragar e identificarse, luego entonces, ¿es ilegal que el IFE lo recabe? ¿Son inconstitucionales los artículos 184 y 200 del COFIPE?

Para arribar a la primera afirmación, el Acuerdo reduce el análisis al acto de sufragar, esto es, el ciudadano que se presenta en la casilla y debe ser identificado por el funcionario. Tal reduccionismo pierde de vista la lógica completa del proceso registral electoral y del sistema electoral mexicano en su conjunto. El domicilio de los ciudadanos sí tiene una función determinada en el Registro Federal de Electores: sirve para ubicar la sección electoral a la que debe inscribirse un ciudadano y, en consecuencia, define el lugar donde debe emitir su voto. Todo esto, a luz de los principios de certeza y legalidad que rigen la materia electoral y que buscan generar la confianza y legitimidad suficiente para garantizar, como antes se citó, tres cosas: 1) que sólo voten ciudadanos

¹⁰ Diez-Picazo Ponce de León, Luis, “La doctrina de los propios actos, un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo” en Borda, Alejandro, “La Teoría de los actos propios”, Argentina, Abeledo-Perrot, 3ª. Ed., p.156.

mexicanos con una existencia comprobada a través de diversos mecanismos tecnológicos y científicos, 2) que nadie que no viva en una determinada localidad pueda votar y 3) que nadie tenga la oportunidad de votar dos veces.

La premisa que plantea el acuerdo sugiere que incorporar el domicilio, sin consulta previa, representa una afectación que no es necesaria para fines constitucionalmente válidos, sin embargo, cabe otra pregunta: ¿la visibilidad de la fotografía, firma, CURP o huella digital representan una afectación que sí es constitucionalmente válida?

Finalmente, el Acuerdo sostiene que existe una desprotección de datos personales actual:

- d) Acorde a las funciones legalmente estipuladas de la credencial y al hecho de que no es una finalidad con sustento legal que la credencial sea usada como comprobante de domicilio, su inclusión visible, sin una consulta previa a las y los ciudadanos, representa una desprotección de datos personales debido a la circulación tan extensa de la credencial.

No se debe perder de vista que el domicilio de los ciudadanos no es el único dato personal y sensible que se contiene en la credencial para votar. El acuerdo fija un precedente riesgoso: se abre la puerta para, sin argumentos sólidos, arribar a conclusiones similares en el caso de la edad, el sexo, la CURP, la firma, la huella, entre otros datos que, como se afirma en el proyecto, tampoco son necesarios (en la reducción del análisis) para sufragar o identificarse.

Se afirma que actualmente la circulación extensa de la CPV se traduce en una desprotección de datos personales, lo que parte de una lógica subjetiva, sin respaldo científico y significa ignorar los esquemas de protección constitucionales y legales que existen en este país.

No puede afirmarse, con esa candidez, que en el Registro Federal de Electores ha prevalecido un modelo que violenta la privacidad de los ciudadanos desprotegiendo sus datos personales. O peor aún, que esa desprotección se reduce a que el domicilio ha estado visible durante ese tiempo, sin que resulten relevantes el resto de los datos personales contenidos en la credencial.

- e) Las razones que motivan la inclusión visible no cumplen con una finalidad sustentada en la constitución o en la ley y, por tanto, incumplen con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Para explicar el disenso, es necesario precisar que toda constitución, pero particularmente las democráticas, fundadas en la idea de la «soberanía popular», parten del supuesto de un consenso originario; se trata de una suposición sobre la que se basa la entera existencia del Estado.

Ahora bien, la idea de ese consenso originario que da origen a la sociedad y al Estado, implica la aceptación de las reglas y obligaciones que nacen del mismo pues, de otra manera, no podría pensarse en la subsistencia – ya no origen- del mismo Estado. Dicho de otra manera: las tesis del contractualismo suponen la necesidad de salir de un estado de naturaleza que a nadie conviene; el caso más radical de ese estado es el que prefigura Hobbes y que define como la situación de «guerra de todos contra todos», en donde la única certeza era la de una muerte violenta; en ese contexto el contrato social implica una solución a esa situación a través del consenso en torno a ciertas reglas de convivencia. Sin embargo, el mismo contrato requiere de un respeto permanente de esas reglas so pena de regresar a esa situación indeseada de la que se ha salido, eventualmente violenta.

De la misma manera, la idea del Estado constitucional democrático requiere del respeto irrestricto y continuo de las reglas que lo distinguen, pues, de otra manera, se minan las bases sobre las que se sostiene.

Bobbio es claro en señalar que: «A diferencia de todas las otras reglas, las reglas del juego deben ser aceptadas por unanimidad, por la simple razón de que la no aceptación de una de ellas por parte, incluso, de uno sólo de los jugadores, vuelve imposible el desarrollo del juego. Ello significa que la aceptación de participar en una decisión o en una elección que se desarrolle con base en la regla de mayoría implica la aceptación de la misma regla como modo para alcanzar la decisión o la elección... quien ha aceptado decidir o elegir de acuerdo con la regla de mayoría ha aceptado no una determinada decisión sobre un problema específico, con la que puede estar incluso en desacuerdo, no la representación de una determinada persona respecto de la que puede ser adversa, sino un determinado procedimiento para la decisión o para la elección. Se puede agregar que la mayor fuerza vinculante de las reglas del juego, frente a todas las demás, reside en la consideración que cada jugador hace respecto de la prevalencia del interés general por mantener las reglas del juego sobre su interés particular por hacer prevalecer sus propios planteamientos en una decisión específica»¹¹.

Y es que, dicho en otras palabras, el respeto de las reglas del juego es la premisa básica para que el juego se lleve a cabo.

En el caso, no existe duda que la tutela al derecho fundamental a la protección de los datos personales es una obligación del Instituto Federal Electoral; sin embargo, en el acuerdo aprobado por la mayoría no se hace consideración sobre el papel que guarda la inclusión visible del domicilio en la credencial para votar, como factor de certeza y confianza en el juego democrático.

Así, toda vez que nos encontramos ante una situación que involucra la modificación de las reglas del juego político-electoral, la objeción al sentido del acuerdo es que dicho actuar corresponde al Poder Legislativo. Esto es, la determinación adoptada por la mayoría de los integrantes de Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene un impacto en las reglas conforme se desarrolla el juego y, en consecuencia, su actuar puede trascender en el funcionamiento del mismo.

En efecto, la decisión deja de lado una premisa básica, cualquier modificación a las reglas constitutivas del juego democrático, como lo es la certeza, requiere de un consenso generalizado en su construcción y en su acatamiento. Por ello, quienes preeminentemente deben decidir sobre su modificación es quién cuenta con la representación de la colectividad, esto es, los legisladores.

En ese sentido, no puede olvidarse que si alguien modifica las reglas sobre las cuales se cimenta el sistema democrático pactado por la mayoría, la operación del mismo se vuelve incierta y, probablemente, fallida.

Lo anterior es así, debe tomarse en cuenta que lo largo de la historia del sistema político-electoral mexicano, la desconfianza es una constante por parte de los actores políticos; de ahí que el sistema normativo ha sido objeto de múltiples reformas con el firme propósito de abonar a la generación de certeza en los resultados electorales.

La construcción de las normas y de las instituciones en México se han orientado a eliminar toda duda en torno a la organización, celebración y calificación de los comicios. Al respecto, las reglas legales son claras y

¹¹ BOBBIO, N., *Teoría general de la política*, Einaudi, Turín, 1999, p. 398-399

precisas, esto es, todos los actos y los tiempos del proceso electoral están claramente establecidos y la autoridad lo único que tiene que hacer es seguirlos puntualmente; ello ha inyectado certidumbre y, por lo tanto, confianza en los comicios.

El caso mexicano es un caso emblemático de cómo la democracia es justamente la existencia y el respeto de una serie de reglas particulares, misma que se fueron creando gradualmente para darle integralidad al juego democrático.

De esta forma, si se toma en consideración que la credencial es el medio por el cual el ciudadano ejerce su derecho al voto, la modificación a la regla de mantener visible el domicilio puede constituir un elemento vulnere la confianza en el ejercicio democrático.

En suma, no advertimos alguna colisión de derechos o principios, derivada del ejercicio de ponderación ordenado por la Sala Superior. Por el contrario, consideramos que la legislación electoral en materia registral armoniza adecuadamente con las disposiciones y principios relacionados con la protección de datos personales y que el Registro Federal de Electores ha sido, por más de 20 años, sensible a la construcción de instrumentos confiables y que, a su vez, protegen la información personal que los ciudadanos proporcionan.

Respetuosamente,

La Consejera Electoral, **María Marván Laborde**.- Rúbrica.- El Consejero Electoral, **Lorenzo Córdoba Vianello**.- Rúbrica.

VOTO RAZONADO QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFO 7 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUAB QUE SE CONSULTE DE FORMA EXPRESA Y POR ESCRITO A LOS CIUDADANOS SOBRE LA INCORPORACIÓN VISIBLE DE LOS DATOS DE CALLE, NÚMERO EXTERIOR Y NÚMERO INTERIOR DEL DOMICILIO EN EL ANVERSO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR Y, QUE EN TODOS LOS CASOS, DICHS DATOS SE INCLUYAN DE FORMA CIFRADA EN EL REVERSO DE LA MISMA, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-37/2013.

I. Introducción

El pasado 23 de octubre, en sesión extraordinaria, el Consejo General acordó que se consulte de forma expresa y por escrito a los ciudadanos sobre la incorporación visible de los datos de calle, número exterior y número interior del domicilio en el anverso de la credencial para votar y que, en todos los casos, dichos datos se incluyan de forma cifrada en el reverso de la misma. Por medio de este acuerdo el Consejo General acató lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (TEPJF) en la resolución con número de expediente SUP-RAP-37/2013.

Gracias a esta decisión, cuando el ciudadano se acerque a un Módulo de Atención Ciudadana (MAC) para tramitar su credencial para votar, escogerá si quiere que los datos de calle, número exterior e interior aparezcan al anverso de la credencial o no. Este cambio se efectuará en el nuevo modelo de credencial que aprobó el Consejo General mediante el acuerdo CG732/2012, y que empezará a circular en enero de 2014.

El acuerdo mencionado se fundamenta y motiva en el hecho de que, para cumplir sus dos fines legal y constitucionalmente válidos – votar y como medio de identificación—, no se necesita que los datos en cuestión sean visibles en la credencial. Además, el acuerdo asevera que, dado el principio pro persona inscrito en el artículo 1 de la Constitución y el derecho a la autodeterminación informativa, se le debe permitir al ciudadano escoger si quiere que estos datos aparezcan de manera visible o no en el anverso de la credencial.

A pesar de que la argumentación de este acuerdo se realiza con base en razones y fundamentos sólidos de los que se desprenden la motivación de los resolutivos, ningún acuerdo puede enlistar la totalidad de las razones operativas o técnicas que forman parte de su fundamentación y motivación. Los acuerdos del Consejo General deben fundamentar y motivar sus decisiones en términos de la normatividad que rige a la materia electoral, así como optar por una argumentación coherente que concatene los elementos relevantes con la regulación existente y su interpretación; no deben ser catálogos exhaustivos de razones que fundamenten una decisión.

Por lo anteriormente expuesto, he querido plasmar en el presente voto razonado elementos adicionales que se sumen a la fundamentación y motivación de esta determinación del Consejo General. En particular, expondré cómo la invisibilidad de los datos en la credencial no afectará procedimientos claves que el IFE lleva a cabo para garantizar el derecho al sufragio del ciudadano.

II. Funciones de capacitación electoral

Es bien sabido que las funciones de capacitación electoral son fundamentales para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a un sufragio regido por los principios de certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad. Al analizar estos procedimientos, se puede apuntalar el argumento expuesto en el acuerdo sobre los datos relativos al domicilio: no resultan necesarios directa o indirectamente que los datos del domicilio aparezcan en la credencial para que el ciudadano ejerza su voto.

a. Procedimientos durante la jornada electoral

Los procedimientos que supone el COFIPE para que los funcionarios de casilla constaten que al ciudadano le corresponde votar en la casilla en la que se presenta, no contemplan el uso de los datos del domicilio que podrán invisibilizarse según el acuerdo en cuestión. De este modo, el artículo 264.1 establece que cuando se acerquen a la mesa directiva de casilla, los electores deberán “mostrar su credencial para votar con fotografía” para que el presidente constate que el ciudadano es el titular de los datos de la credencial. El artículo 265.1 establece que “Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar con fotografía, el presidente le entregará las boletas de las elecciones...” Es decir que la ley no contempla que el dato del domicilio sea verificado por los funcionarios de casilla cuando el ciudadano acude a votar, sino sólo que el poseedor de la credencial sea el titular de los datos y que aparezca su registro en la Lista Nominal.

El *Manual del Funcionario de Casilla del Proceso Electoral Federal 2011-2012*¹ es el documento emitido por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) del IFE, que sirvió para capacitar a los ciudadanos como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral. Este manual detalla, entre otros elementos, los pasos que debe seguir el funcionario de casilla de cara al ciudadano que se acerca para que éste pueda ejercer su derecho al sufragio. Estos pasos son:

Paso 1. El elector se presenta ante el presidente de casilla, quien le solicita su Credencial para Votar para asegurarse de que le pertenece, y que le muestre su dedo pulgar derecho para comprobar que no ha votado.

Paso 2. El presidente da la credencial al secretario.

Paso 3. El secretario revisa que el nombre del elector aparezca en la lista nominal, o en su caso en la lista adicional, y enseguida le avisa al presidente.

Paso 4. El presidente desprende una boleta de la elección de Presidente, una de la elección de senadores y una de la elección de diputados federales y las entrega al elector. Es importante que cuide no separar el talón del bloc.

*Paso 5. De inmediato el secretario marca con el sello “VOTÓ 2012” junto al nombre del ciudadano en la lista nominal o en la lista adicional.*²

Vale la pena notar que de este fragmento del manual se desprende que el presidente de casilla se asegura que la credencial le pertenezca al ciudadano (paso 1) y que el secretario revisa que el nombre del elector aparezca en la Lista Nominal (paso 3). El día de la jornada electoral los funcionarios de casilla no utilizan los datos del domicilio en la credencial pues bastan los elementos de identificación que contiene la credencial (como la foto y el nombre y apellidos) para comprobar que quien ostenta la credencial es su titular y que éste tiene derecho a votar en la casilla a la que se ha presentado.

b. Visitas de notificación a ciudadanos

Antes de que los ciudadanos inicien su capacitación, deben ser insaculados (ser designados de manera aleatoria) los individuos que podrán participar como funcionarios de casilla en la elección. A los ciudadanos

¹ Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/MANUAL_FC.pdf

² Ibid., páginas 45-46.

insaculados los visitan los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE). A partir de esta visita, los ciudadanos son notificados y, en su caso, capacitados para ser funcionarios de casilla.

Cada CAE visita a un número determinado de ciudadanos insaculados, y para que cada CAE los visite, la DECEYEC produce un *Listado de ciudadanos sorteados en orden de visita* específico por CAE, tal y como se constata en el *Manual del Capacitador-Asistente Electoral* del PEF 2011-2012.³ La información de este listado proviene de datos que recoge la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) cuando los ciudadanos tramitan su credencial. El propósito del listado es permitirle al CAE conocer quién ha sido insaculado y dónde vive para que lo visite, y en su caso, capacite. Este listado incluye información de cada ciudadano insaculado, tal como: número de credencial de elector, nombre(s) y apellidos del ciudadano; estado, distrito, municipio, sección, localidad, calle, número exterior, número interior, colonia y código postal del domicilio.⁴

La ubicación del domicilio del ciudadano es un paso central en el procedimiento de capacitación de funcionarios de casilla, pero para este proceso, le basta al CAE tener el *Listado de ciudadanos sorteados en orden de visita*. Una vez encontrado el domicilio en donde reside el ciudadano insaculado, el CAE revisa la identidad del ciudadano a partir de los elementos de su credencial para votar. Los datos del domicilio contenidos en la credencial para votar son innecesarios en este proceso puesto que el CAE ya los tiene en su listado.

III. Reseccionamiento

Otro elemento indispensable para que el ciudadano ejerza su derecho a sufragar, es que éste acuda a la casilla que le corresponde, según la sección electoral en la que vive. Las secciones electorales son las unidades mínimas en las que se divide la geografía nacional para efectos electorales; son unidades geográficas con un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores. La ley ordena (en el artículo 239, párrafo 2 del COFIPE) que se instale una casilla por cada 750 electores o fracción correspondiente.

La dinámica demográfica del país ocasiona que algunas secciones incrementen o decrementen su número de electores, colocando su número de electores fuera del rango establecido por la ley de entre 50 y 1,500. Por este motivo, el IFE de manera periódica, lleva a cabo programas de resecionamiento por medio de los cuales, por un lado, fracciona secciones con un número de electores que rebasan el rango permitido y, por el otro lado, fusiona secciones que tienen menos de 50 electores con otras contiguas. Como consecuencia de este proceso, el domicilio de algunos electores comienza a pertenecer a otra sección electoral aun cuando no se hayan mudado de residencia. Por este motivo, cuando se llevan a cabo resecionamientos, personal de la DERFE notifica individualmente a cada ciudadano, informándole que debe acudir a un MAC para actualizar su registro en el padrón y obtener una credencial para votar nueva.⁵ Esta credencial tendrá el nuevo número de sección que le corresponde después del resecionamiento.

Pueden ocurrir dos supuestos cuando la residencia de un ciudadano pertenece a un área geográfica dentro de una sección que ha sido modificada y que no haya tramitado una nueva credencial: 1) el ciudadano acude a una casilla que no le corresponde el día de la jornada electoral y 2) el ciudadano acude a la casilla que sí le corresponde, pero el número de sección que aparece en su credencial no es el número de la sección de la casilla.

En el primero de estos supuestos, el ciudadano no aparecerá en la Lista Nominal de esa casilla y los funcionarios no le permitirán votar. El ciudadano deberá buscar la ubicación de la casilla que sí le corresponde.

³ Véase el Tomo II de este manual, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/IntegracionUbicacionMesasCasillas/MANUAL_CAE_TOMO_II.pdf

⁴ Los datos del *Listado de ciudadanos sorteados en orden de visita* son extraídos del Sistema ELEC.

⁵ Véase el acuerdo CG519/2012, y su Anexo 1, por el que se aprobó el último programa de resecionamiento y en donde se detalla el procedimiento de notificación que la DERFE hace a ciudadanos.

En este caso, el hecho de que no aparezca en el anverso de la credencial los datos del domicilio referidos no significará una dificultad adicional para encontrar su casilla. Además, el medio idóneo para que en esta situación el ciudadano ubique su casilla es que use el servicio de IFETEL de la Dirección de Atención Ciudadana de la DERFE y, al proporcionar su clave de elector u OCR al personal de IFETEL, se le diga mediante este servicio la ubicación de la casilla en la que le corresponde votar.

En la segunda de estas situaciones, en donde el ciudadano sí aparece en la Lista Nominal de la casilla en la que se presenta, pero su número de sección no coincide con el de la casilla, debe aplicarse el supuesto de los párrafos 2 y 3 del artículo 264 del COFIPE:

2. Los presidentes de casilla permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos cuya credencial para votar contenga errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio.

3. En el caso referido en el párrafo anterior, los presidentes de casilla, además de identificar a los electores en los términos de este Código, se cerciorarán de su residencia en la sección correspondiente por el medio que estimen más efectivo.

En este caso, el medio más efectivo para que el presidente de casilla se cerciore de que la residencia del ciudadano corresponde a la sección donde se ubica la casilla, es que hable al servicio de IFETEL y proporcione la clave de elector del ciudadano. Mediante este servicio, se pueden constatar los datos completos del registro de los ciudadanos. Es poco razonable suponer que en plena jornada electoral el presidente de la casilla podría usar mapas de cartografía electoral para ubicar la residencia del ciudadano y luego identificar si ésta corresponde a la sección electoral, pues en ese momento tendrá muchos asuntos que atender. Además, la calle y los números exterior e interior del domicilio del ciudadano no serían útiles para constatar si el ciudadano vive dentro de la sección electoral o no.

Es decir, el domicilio impreso de forma visible en la credencial no es necesario ni idóneo para conocer dónde debe votar ni para constatar que sí ha votado donde le corresponde a un ciudadano que no ha actualizado su credencial después de un reseccionamiento,

IV. Impacto gráfico de que no aparezcan los datos

Otro aspecto que el acuerdo del Consejo General por el que se aprueba que el ciudadano escoja si algunos datos de su domicilio aparecerán o no visibles en su credencial para votar no menciona, y que resulta relevante destacar, es que en términos gráficos la invisibilidad de los datos del domicilio supondrá un cambio mínimo en el anverso de la credencial. En el modelo de credencial para votar aprobado mediante el acuerdo CG732/2012, este cambio no alterará la identidad gráfica de este documento, tal como se desprende de observar el anverso de la credencial con y sin los datos referidos.

Cuadro 1. Anverso del modelo de credencial aprobado en el acuerdo CG732/2012, con datos de calle, número exterior e interior visibles y no visibles.

Anverso con datos visibles de calle, número exterior e interior del domicilio	Anverso sin datos visibles de calle, número exterior e interior del domicilio
 <p>MÉXICO INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES CREDENCIAL PARA VOTAR</p> <p>NOMBRE: GOMEZ VELAZQUEZ MARGARITA FECHA NACIMIENTO: 05/07/1980 SEXO: M</p> <p>DOMICILIO: C. PITAGORAS 1253 INT. 4 COL. MORELOS 04800 CUAJIMALPA DE MORELOS, D.F.</p> <p>CLAVE DE ELECTOR: GMVLMR80070501M100 CURP: GOVM800705MCLMLR01 AÑO DE REGISTRO 2008 02</p> <p>ESTADO: 09 MUNICIPIO: 004 SECCIÓN: 0747 LOCALIDAD: 0001 EMISIÓN: 2008 VIGENCIA: 2018</p>	 <p>MÉXICO INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES CREDENCIAL PARA VOTAR</p> <p>NOMBRE: GOMEZ VELAZQUEZ MARGARITA FECHA NACIMIENTO: 05/07/1980 SEXO: M</p> <p>DOMICILIO: COL. MORELOS 04800 CUAJIMALPA DE MORELOS, D.F.</p> <p>CLAVE DE ELECTOR: GMVLMR80070501M100 CURP: GOVM800705MCLMLR01 AÑO DE REGISTRO 2008 02</p> <p>ESTADO: 09 MUNICIPIO: 004 SECCIÓN: 0747 LOCALIDAD: 0001 EMISIÓN: 2008 VIGENCIA: 2018</p>

El reverso de la credencial, será idéntico. Los datos del domicilio referidos en todos los casos estarán cifrados en el código bidimensional tipo Código de Barras PDF 417, junto con otros datos del ciudadano.⁶

Cuadro 2. Reverso del modelo de credencial aprobado en el acuerdo CG732/2012.



De la proyección del nuevo modelo de credencial para votar, se desprende que la inclusión o no de los datos de calle, número exterior e interior, en el anverso de la credencial, representan un cambio relativamente menor en el diseño y la presentación de este documento.

V. Conclusión

Un cambio relativamente menor en la credencial para votar, que es el medio de identificación oficial más difundido en el país, traerá aparejado un gran avance en el derecho de autodeterminación informativa de los ciudadanos. Este cambio menor, que tendrá grandes consecuencias, consiste en permitirle al ciudadano decidir si quiere que los datos de calle, número exterior e interior de su domicilio aparezcan de modo visible y legible en el anverso de su credencial para votar. Los datos personales son importantes cuando se relacionan con otros y la relevancia de los datos sobre los que los ciudadanos podrán decidir, surge cuando se analizan en el

⁶ El acuerdo del Consejo General, aprobado como el punto 7 del orden del día el 23 de octubre de 2013, por el que se aprueba la función de los códigos de barras bidimensionales en el modelo aprobado por este órgano de dirección mediante Acuerdo CG732/2012, estableció que los datos en el Código bidimensional tipo PDF-417, tendrán los siguientes datos del ciudadano: huella dactilar; edad; CURP; clave de elector; CIC; OCR; nombre; apellido paterno; apellido materno; calle, número exterior e interior; colonia y código postal; nombre del municipio; estado; municipio, localidad; año de registro; emisión; vigencia hasta; dígitos verificadores de ZLM y el consecutivo del FUAR.

contexto de la información que contiene la credencial y que permite la transmisión simultánea de varios datos personales, tales como: nombre(s), apellidos, fotografía del rostro y, en su caso, domicilio. Puesto en este contexto de datos personales relacionados, la capacidad de escoger si ciertos datos del domicilio son visibles o no, adquiere una enorme importancia.

A pesar de garantizar una protección importante al derecho de autodeterminación informativa y de garantizar la privacidad de los individuos, la invisibilidad de los datos del domicilio mencionados, no traerá consecuencias para las funciones legal y constitucionalmente válidas de la credencial. Tampoco son necesarios ni idóneos estos datos en procesos operativos electorales que son parte de las acciones que el IFE lleva a cabo para garantizar el derecho al voto de los ciudadanos. He querido contribuir con este voto razonado a la motivación del acuerdo por el que el Consejo General determinó que el ciudadano tuviera el derecho de escoger la visibilidad de estos datos, mostrando cómo su no inclusión en el anverso de la credencial no tendrá un impacto negativo en procesos operativos clave para la organización de la jornada electoral.

Atentamente

El Consejero Electoral, **Benito Nacif Hernández**.- Rúbrica.