



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**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.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned to the right of the list.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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:

A handwritten signature in black ink, followed by the number '3' written below it.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

### **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:

- 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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.

<sup>1</sup> 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/PanellV\\_PrincipiosUniversalidad\\_Interdependencia\\_IndivisibilidadProgresividad\\_SandraSerranoDanielVazquez.pdf](http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanellV_PrincipiosUniversalidad_Interdependencia_IndivisibilidadProgresividad_SandraSerranoDanielVazquez.pdf)

<sup>2</sup> 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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.

*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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 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/>



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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.<sup>4</sup>

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.

*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 fijan las leyes (artículo 36 fracción III).

<sup>4</sup> DERECHO A LA INTIMIDAD. SU OBJETO Y RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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.<sup>5</sup>

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, inobjectables. Es el principio básico que permite a la función electoral generar la confianza suficiente para dotar de credibilidad a sus resultados.<sup>6</sup>

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”.<sup>7</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> Ídem, p. 22

<sup>7</sup> AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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

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.<sup>9</sup>

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.

<sup>8</sup> Astudillo, César y Córdova, Lorenzo, *op. cit.*, p. 26

<sup>9</sup> 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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.

*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*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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"<sup>10</sup>

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

<sup>10</sup> 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

el principio de necesidad, es decir, si 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 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.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, located in the bottom right corner of the page.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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»<sup>11</sup>.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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 cimienta 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 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 vulnera la confianza en el ejercicio democrático.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a final horizontal stroke.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "María".

**María Marván Laborde**  
Consejera Electoral

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Lorenzo Córdova Vianello".

**Lorenzo Córdova Vianello**  
Consejero Electoral