

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

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

- 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, numero exterior y numero 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) 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.

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 Jurídicas 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 inexpresable.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 fijan 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 *Ídem*, 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):

- *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.
- *Calidad de datos*; el tratamiento de Datos Personales deberá ser exacto, adecuado, pertinente y no excesivo, respecto de las atribuciones legales.
- *Acceso y corrección*; los sistemas de Datos Personales deberán almacenarse de forma tal que permitan el ejercicio de los derechos de acceso y corrección.
- *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.
- *Seguridad*; Se deberán adoptar medidas para garantizar la integridad, confiabilidad, confidencialidad y disponibilidad de los Datos Personales.

¹⁷ Real Academia Española.

- *Custodia y cuidado de la información*; Los datos personales serán debidamente custodiados y los responsables y encargados deberán garantizar un manejo cuidadoso.
- *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 Preciso 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 Jurídicas 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 incorporaran 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 generar 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 error”.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 delinee 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

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 Votar a 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

CREDECIAL 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 irreplicable 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:

- Categoría de documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular (artículo 104).
- 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:

a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiera 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 sufra, 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**.

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).

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:

- Es aprobado por la Comisión Nacional de Vigilancia en la que están representados todos los partidos políticos nacionales (principio de certeza).
- Los datos que requiere del ciudadano obedecen a los exclusivamente señalados por la ley (principio de legalidad y licitud)
- 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]





0000000000



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	TIPOS DE TRÁMITE
ENTIDAD		DISTRITO	
MUNICIPIO		SECCIÓN	
LOCALIDAD		MANZANA	

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

NOMBRE COMPLETO		
APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRES

DATOS GENERALES									
LUGAR DE NACIMIENTO	FECHA DE NACIMIENTO	EDAD	NACIONALIDAD	OCUPACIÓN	SEXO	No. DE CERTIFICADO DE ACTUALIZACIÓN Y RECIBO	CURP	SERIELO	

MEDIO DE IDENTIFICACIÓN <input type="checkbox"/>	DOCUMENTO DE IDENTIDAD CON FOTOGRAFÍA <input type="checkbox"/>	CORRESPONDIENTE DE DOMICILIO <input type="checkbox"/>	CORREO ELECTRÓNICO <input type="checkbox"/>	HUELLA DEDO MANO DERECHA HUELLA DEDO MANO IZQUIERDA
			TELÉFONO <input type="checkbox"/>	
			DDC. ANEXA A FUJAE FC AT DR	
			FUNCIONARIO ELECTORAL QUE APLICA FUJAE <input type="checkbox"/>	

DECLARATORIA DE SITUACIÓN REGISTRAL ELECTORAL Y DE LOS DERECHOS Y PRREROGATIVAS DEL CIUDADANO	
MANIFIESTA BAJO PENALIDAD DE ESTAR VERGADO, QUE NO SE ENCUENTRA SUFICIENTE EN SUS DERECHOS O PRREROGATIVAS COMO CIUDADANO Y QUE, LOS DATOS QUE ABARCO EN ESTE DOCUMENTO SON VERDADEROS. CON EL PAGAMIENTO DE LOS DERECHOS POR LOS ARTÍCULOS 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS ARTÍCULOS 174, 175, 176, 180, 181, 184, 186, 200 Y 201 DE LA LEY RELATIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DECLARO LO SIGUIENTE:	
<input type="checkbox"/>	

PROTESTA LEGAL	
MANIFIESTA POR ESTAMENTO DEL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, QUE HE HECHO UNA DENUNCIA POR FURTO DE MI CREDENCIAL PARA VOTAR, POR LO QUE ME ENCUENTRO SUFICIENTE EN MIS DERECHOS Y PRREROGATIVAS COMO CIUDADANO Y QUE, LOS DATOS QUE ABARCO EN ESTE DOCUMENTO SON VERDADEROS. CON EL PAGAMIENTO DE LOS DERECHOS POR LOS ARTÍCULOS 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS ARTÍCULOS 174, 175, 176, 180, 181, 184, 186, 200 Y 201 DE LA LEY RELATIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DECLARO LO SIGUIENTE:	
FIRMA	

FECHA DE ENTREGA DA MES AÑO	ENTREGA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR MEDIO DE IDENTIFICACIÓN <input type="checkbox"/>	DECLARATORIA POR FURTO O EXTRUJEO DE COMPROMISO CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 103 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, MANIFIESTA QUE HE HECHO UNA DENUNCIA POR FURTO DE MI CREDENCIAL PARA VOTAR, POR LO QUE ME ENCUENTRO SUFICIENTE EN MIS DERECHOS Y PRREROGATIVAS COMO CIUDADANO Y QUE, LOS DATOS QUE ABARCO EN ESTE DOCUMENTO SON VERDADEROS. CON EL PAGAMIENTO DE LOS DERECHOS POR LOS ARTÍCULOS 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS ARTÍCULOS 174, 175, 176, 180, 181, 184, 186, 200 Y 201 DE LA LEY RELATIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DECLARO LO SIGUIENTE:
AÑO DE REGISTRO: _____ AÑO DE ENTREGA: _____ NOMBRE DEL FUNCIONARIO ELECTORAL QUE ENTREGA LA CREDENCIAL: _____	NOMBRE: _____ NOMBRE PATERNO: _____ NOMBRE MATERNO: _____ A.C. SERIELO: _____ SERIELO: _____	FIRMA

FECHA DE TRÁMITE DA MES AÑO	REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES FORMATO ÚNICO DE ACTUALIZACIÓN Y RECIBO CORRESPONDIENTE DE TRÁMITE FECHA DE ENTREGA SU CREDENCIAL SERÁ VIGENTE HASTA	SECCIÓN
--------------------------------	--	---------

IMPORTANTE: Sólo con la credencial que le entregamos podrá votar; por eso le recordamos que debe regresar por ella. Así, no sólo tendrá una nueva credencial, sino que gracias a ella 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. En cumplimiento al artículo 103, párrafo 5, en el caso de los ciudadanos que dentro del plazo correspondiente, optaron a recibir su Credencial para Votar, el Instituto, por los medios más expeditos que disponga, les formulará hasta tres avisos para que procedan a recogerla. De pensarse el cumplimiento, se aplicará lo dispuesto en el artículo 192 del CCFPE.
---	---

IFE TEL 01 800 433 2000

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 *Íbidem* 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 1° 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 aquélla 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.

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

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

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.