

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Utilización indebida  
del padrón electoral

**CIRO MURAYAMA RENDÓN**

Nota introductoria  
Ernesto Camacho Ochoa





**EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Utilización indebida  
del padrón electoral

COMENTARIOS A LA SENTENCIA  
**SUP-RAP-76/2007**  
**SUP-RAP-81/2007**  
Y SUS ACUMULADOS  
*Ciro Murayama Rendón*

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE  
*Ernesto Camacho Ochoa*

342.7629  
M486p

Murayama Rendón, Ciro.

El procedimiento administrativo sancionador : utilización indebida del padrón electoral / Ciro Murayama Rendón; nota introductoria a cargo de Ernesto Camacho Ochoa. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

93 pp. + 1 CD-ROM .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 26)

Contiene sentencias SUP-RAP-76/2007, SUP-RAP-81/2007 y acumulados.

ISBN 978-607-7599-95-1

1. Derechos políticos – México. 2. Derechos del ciudadano – juicios. 3. Protección de datos personales – México. 4. Protección de datos – materia político electoral. 5. Sentencias – TEPJF – México. 6. Medios de impugnación – Derecho Electoral. I. Camacho Ochoa, Ernesto. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Edición 2010

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480.  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-7599-95-1

Impreso en México

## Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

## Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena



## CONTENIDO

Presentación .....	9
Nota introductoria .....	13
El procedimiento administrativo sancionador Utilización indebida del padrón electoral. ....	31

## SENTENCIA

SUP-RAP-76/2007 SUP-RAP-81/2007 .....	Incluidas en CD
------------------------------------------	-----------------



## PRESENTACIÓN

En la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF) se presenta el análisis que realiza el doctor *Ciro Murayama Rendón* de los recursos de apelación SUP-RAP-76/2007 y SUP-RAP-81/2007, resueltos de manera acumulada por la Sala Superior del TEPJF. Se trata de un caso muy relevante, pues, en la sentencia que recayó a ambos recursos, la Sala Superior se pronunció sobre la utilización indebida del padrón electoral y estableció un criterio para determinar en qué casos es posible poner en riesgo la confidencialidad de los datos que lo integran.

El padrón electoral y la lista de electores contienen datos personales que los ciudadanos entregan al Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral (IFE), lo cual obliga a la autoridad a mantener su confidencialidad.

Lo anterior se ve reflejado en el artículo 171, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el cual señala que los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el IFE sea parte, para cumplir con las obligaciones previstas por el propio Código, por la Ley General de Población

en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

El párrafo 4 del señalado artículo legal impone a los partidos políticos nacionales la obligación correlativa, cuando señala que los miembros de los consejos general, locales y distritales, así como de las comisiones de vigilancia, pueden tener acceso a la información que conforma el padrón electoral, pero exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones y que no pueden darle o destinarla a finalidad u objeto distinto al de la revisión del padrón electoral y las listas nominales.

En el caso que es motivo de análisis en esta publicación, el Consejo General del IFE sancionó a un partido político nacional porque, durante la etapa de campaña del proceso electoral 2005-2006, promovió la construcción de redes ciudadanas de apoyo a su candidato presidencial mediante un procedimiento de registro de simpatizantes a través de su sitio de internet. Ahí, los ciudadanos podían aportar sus datos para inscribirse en las redes de apoyo, pero el sistema electrónico no permitía su registro si los datos que proporcionaban no coincidían con el nombre y fecha de nacimiento asentados en su credencial para votar con fotografía.

El IFE, al resolver la queja de una coalición, estimó que esta conducta implicaba un mal uso del padrón electoral pues no estaba destinada a su revisión y, por tanto, configuraba una violación a lo dispuesto por el artículo 135, párrafo 4, del Cofipe vigente al momento en que ocurrieron los hechos (artículo 171 actual). La resolución del Consejo General del IFE fue recurrida por la vía de apelación tanto por la parte quejosa, como por el partido sancionado. La Sala Superior confirmó el criterio del IFE en cuanto al mal uso del padrón electoral, pero le ordenó sancionar al partido político infractor por la comisión de una conducta distinta y adicional: haber puesto en riesgo la confidencialidad del padrón.

El autor del análisis a la sentencia nos presenta una perspectiva interesante sobre el dilema que representa, por un lado, proteger la información confidencial del padrón electoral y los listados nominales y, por otro, permitir su acceso para que los partidos

políticos puedan realizar su revisión y con ello lograr su confianza en estos instrumentos electorales.

El análisis de la sentencia, realizado por el doctor Murayama, forma parte de la contribución del TEPJF para fomentar el debate de sus sentencias, necesario en todo Estado constitucional democrático de derecho.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



## NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-76/2007  
SUP-RAP-81/2007  
y sus acumulados  
*Ernesto Camacho Ochoa\**

*Es la actitud lo que define... el derecho  
y no el territorio el poder o el proceso.*  
Ronald Dworkin<sup>1</sup>

### Introducción

#### La decisión

La sentencia que se presenta es de considerable relevancia práctica,<sup>2</sup> porque es una decisión que contribuye de manera determinante al reconocimiento y defensa judicial del derecho fundamental a la protección de datos personales en México, aun cuando la tesis que sostiene y su justificación argumentativa son concretas.

En su estructura y contenido específico, la sentencia en realidad contiene dos decisiones judiciales:<sup>3</sup> la primera, en la que se

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López.

<sup>1</sup> Ronald Dworkin, *El imperio de la justicia*, España, Gedisa, 1988, p. 289.

<sup>2</sup> También podría decir que teórica, porque pone sobre la mesa de debate académico un tema constitucional de primer orden, pues, parafraseando a Dworkin, fuera del aguijón semántico o el problema que pueden causar ciertas expresiones de la sentencia (y conducir a una falsa discusión), es un buen motivo para contribuir al debate sobre la visión judicial del derecho fundamental a la protección de datos personales y sus límites.

<sup>3</sup> El que suscribe la presente nota únicamente elaboró la propuesta de proyecto que se convertiría en la primera parte de la sentencia, pero el comentario lo hago convencido del sentido de toda la ejecutoria.

resuelve un recurso de apelación interpuesto por el PAN, que versa, esencialmente, sobre un problema de hechos; y la segunda, en la que se contesta el recurso del PRD,<sup>4</sup> referido a un problema normativo o centrado en la definición del Derecho.

Sin embargo, desde mi perspectiva, más allá de la solución del caso concreto, la trascendencia de las decisiones hay que analizarla y valorarla en el fondo, porque lo destacable de la sentencia es que subyace el tema de la protección del derecho fundamental a la protección de datos, de tal suerte que, ese precedente judicial puede ser útil para fundar futuras peticiones sobre el tema.

### **El contexto general de la protección de datos**

La importancia del derecho a la protección de datos personales es cada vez mayor y esto puede advertirse mediante una predecible, simple y, quizá, conocida, explicación:

En las sociedades modernas existe un flujo masivo de datos, porque, entre otros esquemas:

- a) Los Estados aspiran al ideal democrático e instrumentan mecanismos para garantizar, entre otros valores y libertades, el acceso a la información.<sup>5</sup>
- b) Los organismos públicos recaban datos para el ejercicio de sus potestades, en ocasiones con una importancia fundamental para el Estado.<sup>6</sup> O bien,
- c) Simplemente, las entidades públicas o privadas adquieren o conocen accidentalmente determinados datos para la realización de sus actividades.

<sup>4</sup> Con cierta obviedad aclaramos que nos referiremos a la Sala Superior del TEPJF, como el Tribunal o la Sala, y a los partidos acción nacional, de la revolución democrática y del trabajo, por sus siglas: PAN, PRD, y PT.

<sup>5</sup> En esa dirección, en nuestro país se ha avanzado con la emisión de leyes en materia de transparencia y acceso a la información, como las leyes federal y locales de la materia. Además de los acuerdos generales y reglamentos que al respecto han emitidos algunos órganos constitucionales.

<sup>6</sup> Un ejemplo que podría considerarse clásico sobre el tema es la ley de población alemana de los 80, que autorizaba la recopilación de algunos datos personales y que fue declarada inconstitucional en la sentencia del Tribunal Federal Constitucional alemán a que nos referiremos en el comentario final de esta nota introductoria.

Además, en la época contemporánea existen nuevas tecnologías que intensifican el tránsito de la información.

Ese manejo de información, a su vez, en ocasiones involucra datos personales, de la vida privada o íntima de la persona, que no tendrían razón para ser de conocimiento público.

Por tal razón, existe una tendencia mundial al reconocimiento de la protección de los datos personales como derecho fundamental y a su protección administrativa o judicial.<sup>7</sup>

### **El derecho fundamental a la protección de datos personales**

En el contexto global, la sentencia que pudiera considerarse *fundacional* sobre el tema tiene origen en la doctrina judicial alemana. El Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana sostuvo que “es facultad del individuo, derivada de la idea de autodeterminación, decidir básicamente por sí mismo cuándo y dentro de qué límites procede a revelar situaciones referentes a su propia vida”.<sup>8</sup>

Esto es, el derecho a la protección de datos persigue garantizar a la persona “un poder de control sobre sus datos, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derechos del afectado”.<sup>9</sup> De tal manera que, este derecho impone al Estado y a entidades de diversa naturaleza la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; así como el deber de prevenir los riesgos o peligros que puedan derivarse del acceso o divulgación indebida de dichos datos de carácter personal.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Entre otros, véanse los estudios de Aristeo García González, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 120, septiembre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007; y Marcelo Bauza Reilly, *El actual derecho de la protección de datos en América y Europa*, consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2253/7.pdf>

<sup>8</sup> Sentencia del 15 de diciembre de 1983 del Tribunal Constitucional Alemán sobre la Ley del Censo. Traducida por Manuel Daranas y publicada en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 1984, p. 33.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de España, número 292/2000.

<sup>10</sup> *Idem*.

En suma, en la medida en la que un Estado avanza en su sistema de libertades, como el acceso a la información, y el manejo de datos se vuelve cada vez más frecuente, el derecho a la protección de datos personales adquiere particular relevancia.

Así, frente al sistema de libertades políticas y de control de los órganos del Estado, el derecho fundamental a la protección de datos, al igual que los derechos a la vida privada, la intimidad y todas las variantes orientadas al libre desarrollo de la personalidad, emergen como uno de los contrapesos necesarios para garantizar un ejercicio amplio de las primeras, pero proporcional a la dignidad de la persona.

Entender el sistema del Estado constitucional democrático de derecho de esta manera, en mi concepto, se orienta de buen modo a garantizar que exista una coherencia lógica entre sus postulados: las personas tienen la facultad para ejercer sus libertades, en tanto ello sea con respeto y sin anulación de los derechos del resto de las personas.

### **La información y la privacidad de los datos en materia política-electoral (el caso)**

En México, en materia política, una modalidad del flujo de información y su trascendencia puede advertirse en el proceso de revisión del padrón electoral<sup>11</sup> bajo varios ángulos: a) los ciudadanos otorgan determinados datos al IFE para obtener su credencial para votar y, a su vez, para la integración de dicho documento; en tanto, b) los partidos, en ejercicio de la libertad de información y de fiscalización del proceso electoral, participan en la actualización de dicho padrón, con lo cual, consecuentemente, acceden a tales datos.

De esta manera, los datos de millones de ciudadanos que forman parte de él son manejados por los partidos políticos, lo cual incluye, desde luego, el que éstos conozcan determinada información personal o de la vida privada de los ciudadanos.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> La importancia de este documento deriva de que se usa para definir a los ciudadanos autorizados para ejercer el derecho de sufragio, entre otros usos.

<sup>12</sup> Algunos datos, *per se* o en su conjunto, tienen una naturaleza confidencial.

Esto es, el mismo juego democrático exige que los ciudadanos mexicanos<sup>13</sup> otorguen algunos de sus datos personales para poder ejercer el mismísimo derecho fundamental de votar y, a la vez, autoriza a los partidos a revisar esos datos, en el proceso de revisión del padrón.<sup>14</sup>

En otras palabras, al margen de otras relaciones, en este caso, teóricamente, la interacción se presenta entre el derecho a la información de los partidos y el derecho fundamental de los ciudadanos a la protección de sus datos personales, y esto debería solventarse bajo la siguiente lógica: los derechos fundamentales no son ilimitados,<sup>15</sup> pero en la definición de su alcance debe preservarse el contenido esencial de los mismos.<sup>16</sup>

Lo anterior, en la inteligencia de que el límite o alcance de los derechos debe definirse caso a caso, en un ejercicio de ponderación, sin que sea posible afirmar *prima facie* el triunfo o un mayor respaldo de unos sobre otros,<sup>17</sup> lo cual, puede denominarse *concordancia práctica* entre derechos, es decir, “cuando un conflicto entre derechos no se salda con el triunfo total de uno u otro,

---

<sup>13</sup> Desde luego hablamos del mexicano, cuyo sistema electoral es tan reconocido y valorado a nivel mundial (perfeccionado, a partir de la dialéctica de la desconfianza).

<sup>14</sup> También bajo la lógica de una fiscalización basada en la desconfianza.

<sup>15</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la protección de datos personales puede tener límites como la seguridad del Estado o la persecución de infracciones penales, asimismo ha exigido que tales limitaciones estén previstas legalmente y sean las indispensables en una sociedad democrática, lo que implica que la ley que establezca esos límites sea accesible al individuo concernido por ella, que resulten previsibles las consecuencias que para él pueda tener su aplicación, y que los límites respondan a una necesidad social imperiosa y sean adecuados y proporcionados para el logro de su propósito.

<sup>16</sup> En este sentido, Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 286 y ss.

<sup>17</sup> Sobre el tema, la Sala Superior también ha sostenido que la definición del alcance de los derechos se realiza caso a caso. Por ejemplo, la ejecutoria del recurso de apelación 122/2008 y sus acumulados, en la que se reconoce que, aun cuando puede existir una “pre-ponderación... de antemano por el Poder Revisor de la Constitución, porque está prevista en la propia [Norma Fundamental, esto es], sin que ello implique dejar de determinar caso a caso el alcance concreto de la libertad de expresión, en función de la interacción que ese derecho presente con el resto de las libertades fundamentales o valores protegidos al sistema jurídico mexicano”.

sino a través de una solución conciliadora que procure satisfacer en el máximo grado posible ambos derechos”.<sup>18</sup>

En ese contexto, surge en principio la determinación del IFE de sancionar al PAN por el uso indebido del padrón electoral, y posteriormente la decisión del tribunal por confirmarla y reconocer otro tipo que igualmente tutela el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los ciudadanos.

Ahora bien, para comentar con un poco más de detenimiento la trascendencia de la sentencia o las decisiones en cuestión, es conveniente conocerla, por lo menos, esencialmente.

### **Antecedentes, planteamiento, consideraciones y fallo en cuestión**

#### **Hecho infractor**

Durante la campaña electoral por la presidencia de México para el periodo 2006-2012, el PAN creó una red de apoyo de simpatizantes a la candidatura de Felipe Calderón Hinojosa.

Para el desarrollo de esta red, se creó un procedimiento de registro de simpatizantes en el sitio de internet del candidato presidencial, en el cual, para inscribirse, el sistema pedía aportar el nombre como aparece en la credencial para votar e, incluso, la fecha de nacimiento, si ello no era así, el sistema electrónico no permitía el registro.

#### **Denuncia, procedimiento y sanción**

Por tal razón, la entonces Coalición Por el Bien de Todos (integrada por el PRD, Convergencia y PT) presentó la denuncia ante el Consejo General del IFE en contra del PAN por:

---

<sup>18</sup> Luis Prieto Sanchís, “Constitucionalismo y garantismo”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, (editores), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, España, Trotta/IIJ/UNAM, 2005, nota al final del texto 43, p. 57.

- a) La utilización indebida del padrón electoral o de las listas nominales de electores.
- b) Violación a la confidencialidad de los datos personales contenidos en los documentos señalados.

La autoridad electoral declaró fundada la queja y le impuso al partido denunciado una sanción,<sup>19</sup> pero sólo por la primera de las faltas.

### **Recursos de apelación y sentencia**

En desacuerdo, el PAN y el PRD interpusieron sendos recursos de apelación, registrados con el número 76 y 81 de 2007, respectivamente. El primero, con la pretensión, esencial, de revocar la determinación de tener por acreditada su responsabilidad en la comisión de la falta consistente en usar el padrón para un fin distinto, y el PRD con la pretensión de que también se tuviera por acreditada la segunda de las faltas, esto es, la violación a la confidencialidad del padrón.

### **Planteamiento de los recurrentes y posición del tribunal**

El PAN, esencialmente, pretendió que revocará la sanción que se le impuso por el uso del padrón para un fin distinto a su revisión.

Para ello, señaló que el Consejo General indebidamente sustentó en su resolución que el partido había confesado haber utilizado el padrón electoral, en la base de datos del portal de internet, para la redes ciudadanas, cuando ello no era así.

Sin embargo, en la sentencia se demuestra lo contrario, a partir de lo siguiente:

---

<sup>19</sup> Equivalente a \$252,850 (doscientos cincuenta y dos mil, ochocientos cincuenta pesos).

1. El actor cuenta con el padrón electoral para su revisión.
2. El sistema del portal de internet opera con una base de datos.
3. Con los datos proporcionados por los ciudadanos el sistema puede detectar inconsistencias (y esto sólo puede ocurrir en un ejercicio de comparación con el propio padrón de electores).
4. El partido es el único que conoce las irregularidades.<sup>20</sup>
5. Con base en dicho conocimiento, el partido puede realizar observaciones a los registros de dichos ciudadanos.

De ahí se afirma que el recurrente sí reconoce el hecho base de la infracción, es decir, acepta haber usado el padrón electoral en el sistema que operó en el portal de internet para el programa Redes por México, y lo que niega o rechaza en forma tajante es que el empleo del padrón sea ilegal para fines distintos a la revisión, porque argumenta que sin violar la confidencialidad podía detectar cualquier inconsistencia del padrón, de la cual sólo él se enteraba, lo cual, jurídicamente, se valoró como una confesión calificada.

En ese mismo sentido, en la sentencia se desvirtúa lo afirmado por el actor en cuanto a que existe una diferencia entre la base de datos del sistema y la del padrón electoral, porque en la primera, el nombre determinado aparece en una única ocasión, en tanto que en la base de datos del Registro Federal de Electores ese nombre aparece duplicado.

Ello, porque lo que el actor sostiene es perfectamente compatible y en modo alguno implica que las bases de datos sean distintas, pues es obvio que si el sistema del portal de internet recibe como información el nombre, la fecha de nacimiento y la entidad federativa de una persona, se remitirá a los datos del ciudadano concreto por el cual se pregunta, sin mencionar cualquier homonimia, porque dicha situación quedó descartada desde el

---

<sup>20</sup> Es decir, las inconsistencias entre los datos proporcionados por los ciudadanos y los previstos en el padrón electoral.

momento en que se especificó la fecha de nacimiento de la persona, y esta misma situación ocurriría si se pide informe al director del Registro Federal de Electores acerca de una persona con una fecha de nacimiento específica.

Además, para finalizar esta parte, el tribunal aclara que no puede alegarse que existió falta de investigación, porque la autoridad responsable no tiene la carga de acreditar la inocencia del partido denunciado, sino que su deber se limita a desarrollar la investigación hasta contar con elementos de prueba que estime suficientes para tener por acreditada la infracción y la responsabilidad del partido actor.

Incluso, el tribunal considera que, si bien, en principio el partido goza de la presunción de inocencia, en la medida en que la autoridad demuestra los extremos de su pretensión sancionadora, éste adquiere la carga de desvirtuar tales medios de convicción.

En suma, la *litis* en esta primera decisión o parte de la sentencia, se centró en determinar si estaba o no acreditada la conducta por la cual se le responsabilizó al partido de la comisión de la infracción, o lo que es igual, todo consistió en un problema de prueba o de hechos.

Con ello, implícitamente o abiertamente quedó fuera de controversia la existencia de la falta o tipo sancionador, consistente en haber utilizado el padrón para un fin distinto al de su revisión y la posibilidad de sancionar a un sujeto por su transgresión.

Luego, la implicación jurídica relevante de la decisión del tribunal al confirmar o convalidar la determinación del IFE de sancionar a un sujeto, por usar el padrón para un fin distinto al autorizado, revela su determinación de garantizar la existencia del derecho fundamental a la protección de datos personales, porque es bien conocido que, en el Estado democrático de derecho una condición para sancionar es que la conducta antijurídica afecte o ponga en riesgo un bien jurídico, y aquí el valor protegido, implícitamente, con dicha decisión es el derecho apuntado.

Lo anterior, con pleno respeto del derecho fundamental de acceso a la información de los partidos sobre los datos del pa-

drón, porque lo reprochable fue que se empleara para una finalidad distinta, que es la de revisarlo para contribuir a su debida actualización.

La segunda decisión o parte de la sentencia es más directa que la primera, porque aquí el tribunal, expresamente, reconoce el derecho a la privacidad de los datos personales y resalta su importancia.

El PRD pidió, fundamentalmente, que no sólo se sancionara al PAN por el uso indebido del padrón electoral, sino por violar la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos inscritos.

Para el PRD, la falta por la cual también debe sancionarse al PAN está prevista por el artículo 135, párrafo 3, del código,<sup>21</sup> por cuanto hace a la violación del principio de confidencialidad.

En contestación a ello, la posición del tribunal fue que los hechos acreditados sí infringieron también el tipo sancionador previsto por el precepto en cuestión, bajo el argumento central de que, a diferencia de lo considerado por el Consejo General, la falta se actualizaba con la sola acreditación de la puesta en peligro de la confidencialidad de los datos, aun cuando no se demostrara la violación al principio, es decir, aun cuando los datos fueron divulgados o hechos del conocimiento de personas determinadas, pues bastaba que estos se hubieran manejado fuera de las disposiciones de la ley, precisamente, porque lo reprobado es la puesta en riesgo y no el resultado.

Para respaldar lo anterior, el tribunal sostuvo, en primer lugar, que a partir del deber de *estricta confidencialidad* exigido por la

---

<sup>21</sup> El texto íntegro de la parte correspondiente del precepto en cuestión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente en la época de los hechos era el siguiente: Los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y éste Código serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el IFE fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas en el código en materia electoral y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

norma en cuestión, el partido quedaba obligado a cuidar el padrón de una manera particularmente cuidadosa, de forma tal que sólo el partido pudiera manejarlo, en otras palabras, a evitar exponerlo o dejarlo en una situación de riesgo. Ello, a partir del significado gramatical y jurídico de la expresión *confidencial*,<sup>22</sup> de lo cual siguió que el tipo en cuestión establecía una relación de confidencialidad entre el IFE y el partido al que se le entregan los documentos correspondientes; y en segundo lugar, destacó que era relevante por la importancia de los datos que obraban en dicho documento, lo cual basó, expresamente, en el derecho fundamental a la protección de datos personales, mismo que consideró *uno de los más importantes en la sociedad actual*.<sup>23</sup>

Enseguida, el tribunal destacó que el padrón electoral contenía datos personales y que, por ello, en el ámbito electoral debía *sancionarse la conducta que dé lugar al riesgo de que personas ajenas al partido político tengan acceso a los documentos, datos e información relacionados con el padrón electoral... con independencia del resultado material que pueda tener la conducta ilícita*. Es decir, al margen de que finalmente los datos fueran divulgados o hechos públicos.

Con base en ello, el tribunal arribó a la conclusión de que en ese tipo de ilícitos lo reprochable es que el partido realice un manejo sin cuidado del padrón, es decir, que ejecute una conducta que ponga en riesgo los datos cuando *el autor no está en situación*

<sup>22</sup> Para ello se empleó el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, de Guillermo Cabanellas, en el que se define: Confidencia. Confianza (V.). //Revelación secreta, en la creencia de que sabrá callar quien es informado. //Noticia o dato reservado. //Acusación hecha ante una autoridad por un comprometido o conjurado, servidor así de la justicia, pero traidor para sus excompañeros. //Aviso o parte de los espías propios. (V. Delación, espionaje, inconfidencia, secreto.)

<sup>23</sup> Al respecto en la ejecutoria se considera que los principios básicos en materia de protección de datos personales por lo que hace al sector gubernamental están previstos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la cual se garantiza, por un lado, el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los archivos de las oficinas correspondientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; por otro lado, la ley limita el acceso a aquella información que sea clasificada como reservada o confidencial, conectando así con el derecho a la protección de datos.

*de evitar o impedir con seguridad un daño que se tiene por posible*; situación que, de haber querido observar, era fácil de cuidar por el partido.

De tal suerte que, si en los hechos del caso estaba acreditado que el PAN usó el padrón en un sistema de acceso público, transgredió el principio de confidencialidad previsto en la disposición citada, se insiste, entendido con el deber de ejecutar los actos de cuidado necesarios para evitar, no sólo el resultado material dañoso (la divulgación), sino su puesta en peligro (el hecho de que determinadas personas accedan a dichos documentos),<sup>24</sup> el tribunal concluyó que el partido también era responsable de dicha falta.

Incluso, la ejecutoria debe leerse en el sentido de que la inobservancia de dicho deber es suficiente para actualizar la falta y que, adicionalmente, los mismos avances tecnológicos en materia de flujo de información, a través de sistemas de cómputo, permitían advertir que, actualmente, *personas especializadas en esa materia roban información de las bases de datos vinculadas a internet*.

Argumento que, lejos de subjetividad, puede calificarse como un hecho notorio fácilmente constatable.

Por otra parte, la sentencia también tomó en cuenta que, en ambos casos, los partidos se quejaron de la individualización de la sanción que realizó el Consejo General, pero, evidentemente, al resolverse que las faltas acreditadas eran dos y no una, como había determinado dicho Consejo, se reservó el análisis de dichos alegatos a la posible impugnación que se hiciera en contra de la nueva resolución.

## Fallo

En atención a lo anterior, la sentencia determinó en sus resolutivos:

<sup>24</sup> La importancia de evitar la puesta en peligro como una condición suficiente para sancionar a un sujeto puede ejemplificarse de muchas formas, verbigracia, que un sujeto que únicamente está autorizado para resguardar los planos de un centro penitenciario de máxima seguridad, los extraiga del lugar destinado para tal efecto y los lleve a su casa, con el riesgo de que personas interesadas tengan acceso a ellos.

- I. Acumular los recursos.
- II. Revocar la resolución impugnada.
- III. Se ordenó al Consejo General que dictara una nueva resolución, en la que, en términos de las consideraciones de la sentencia:
  - a) Reiterara la consideración de tener por acreditada la falta y responsabilidad del PAN por el uso ilegal del padrón.
  - b) Emitiera otra resolución en la que tuviera por acreditada también la violación al principio de confidencialidad.
  - c) Con base en ello, realizará una nueva individualización de la sanción.

## Trascendencia

El discurso de la sentencia es claro: el tribunal reconoce que en el sistema jurídico mexicano se prevé el derecho fundamental a la protección de datos, en un contexto en el que el sistema jurídico mexicano no establecía expresamente ese derecho.

La sentencia es una muestra de la actitud de avanzada del tribunal en el camino del reconocimiento y defensa de los derechos humanos.

Hoy, el artículo 16 de la Constitución prevé expresamente ese derecho y, por tanto, la decisión sólo sería fundamentalmente relevante, en cuanto a que la Sala Superior asume la determinación de aplicar y garantizar ese derecho constitucional, en ejercicio de sus facultades de tribunal autorizado para interpretar la Constitución.

El fallo del tribunal, no obstante, se emitió en un contexto en el que el derecho fundamental a la protección de datos no estaba expresamente considerado en el texto constitucional, lo cual eleva de forma considerable el mérito de la resolución, porque con una visión contemporánea del Derecho, la falta de previsión expresa no obstaculizó la visión garantista del tribunal, que aun cuando de manera implícita valoró el texto constitucional más

allá de su expresión literal y tomó en cuenta los principios y valores que implican ese derecho fundamental, a partir de su relación necesaria con el derecho a la información.

Es cierto, el derecho de protección de datos personales se encontraba implícito en los preceptos constitucionales y legales que regulaban el derecho a la información, con una referencia expresa al deber de proteger la información privada,<sup>25</sup> empero, con precisión, no es sino hasta casi dos años del fallo que aquí se presenta, cuando se adicionó el artículo 16 constitucional,<sup>26</sup> en el que se establece el reconocimiento expreso del referido derecho de protección de **datos personales**, y la facultad de los individuos a efecto de tener acceso, rectificar y cancelar los mismos, así como manifestar su oposición al respecto. Además, con la referencia en dicho precepto constitucional, a los supuestos de excepción o límites a este derecho, consistentes en la seguridad nacional, el orden público, la seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Luego, desde mi perspectiva, la visión del tribunal fue de avanzada, más allá de la firmeza de su estructura y pureza de sus argumentos, respecto de lo cual, al margen de lo dicho en desarrollo, se me hace difícil emitir una opinión, dada mi contribución a su elaboración.

---

<sup>25</sup> El 20 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución: Artículo 6°.[...]

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

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

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV...V... VI...VII...

<sup>26</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.

Del caso, sólo comento lo siguiente:

1. El tribunal no siguió, y menos desarrolló, un modelo de derecho penal de autor para confirmar la decisión del IFE de responsabilizar al PAN y advertir que también debía responder por poner en *riesgo* el padrón electoral. El partido no fue llevado a juicio por ser considerado una entidad o sujeto peligroso, a la usanza de los viejos tipos penales que preveían la vagancia como delito, sino que, objetivamente, con base en lo dispuesto por el código y en defensa del derecho fundamental a la protección de datos, se reprobó al PAN el hecho de haber empleado la base de datos del padrón en un sistema de acceso público, con el riesgo de que personas no autorizadas pudieran llegar a conocer los datos ahí contenidos, sobre todo, porque le era exigible otra conducta, que de manera fácil pudo haber desplegado, mediante una actuación apropiada y cuidadosa, consistente en: revisar el documento del padrón de electores en un dispositivo o dispositivos privados, sin conexión a una red global, en la que de una forma sencilla y segura pudiera desarrollar su tarea de fiscalización sin exponer el documento y, por tanto, los datos en él contenidos.
2. Valdría subrayar que los datos que se pusieron en riesgo son confidenciales, por disposición expresa de la ley, y conforme con el criterio de interpretación que ha sostenido la Sala Superior, por ejemplo, al resolver el recurso de apelación 28/2008,<sup>27</sup> en el que consideró que la revelación del

---

<sup>27</sup> Véase la sentencia del SUP-RAP 28/2008. Recurrente: PRD. Responsable: Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral. Magistrado ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretario: Ernesto Camacho Ochoa.

En esa sentencia se indica que el tema a dilucidar fue “si es jurídicamente válido que el Partido de la Revolución Democrática entregue el padrón de afiliados separado u ordenado por entidad federativa a un ciudadano, sin autorización de las personas integrantes del mismo, es decir, si la difusión del dato correspondiente a la Entidad Federativa de cada afiliado infringe el principio de confidencialidad de la información personal”.

Respecto de lo cual, el tribunal consideró textualmente que “la entrega del padrón de afiliados con los nombres y apellidos y la especificación de la Entidad Federativa

dato concerniente al domicilio de una persona afectaba el derecho fundamental a la protección de datos personales, lo cual revela que la Sala ha sido congruente con el criterio asumido.

De tal suerte que, si en el padrón electoral se contienen datos como el domicilio de una persona, evidentemente, dicho documento tiene una naturaleza confidencial.

Incluso, ese mismo criterio ha sido reiterado en un juicio ciudadano de 2009,<sup>28</sup> en el que se reconoce la importancia del domicilio como dato confidencial, con la aclaración de que la sola mención del municipio es insuficiente para violentar tal principio, porque dicho elemento es sólo uno de los aspectos relativos al domicilio, lo que, *a contrario sensu*, implica que los datos que

---

a la que pertenece cada uno no afecta el principio de confidencialidad del dato personal del domicilio, porque éste no se revela con la sola mención de la entidad a la que pertenece una persona, pues el domicilio se integra de múltiples elementos, es decir, lo prohibido es dar a conocer el domicilio de una persona y la entidad sólo es un elemento de éste, de manera que con esto no se afecta el derecho fundamental a la intimidad, en la inteligencia de que esto podría variar en el caso de que, a su vez, en el acuerdo reclamado u otro acto se pidiera al partido dejar al descubierto algún dato adicional, que pusiera en riesgo la confidencialidad de su información, de ahí que se insista en que la norma que se termina de configurar en esta ejecutoria sea exclusiva del caso”.

No obstante, el tribunal aclaró que esto podría variar en el caso de que, a su vez, en el acuerdo reclamado u otro acto se pidiera al partido dejar al descubierto algún dato adicional que pusiera en riesgo la confidencialidad de su información, de ahí que se insista en que la norma que se termina de configurar en esta ejecutoria sea exclusiva del caso.

<sup>28</sup> Expediente: SUP-JDC-8/2009. Actor: Carlos Alberto Navarrete Ulloa. Responsable: Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral. Magistrado: Pedro Esteban Penagos López. Secretarios: Aurora Rojas Bonilla, María Cecilia Guevara y Herrera, Sergio Guerrero Olvera y Leobardo Loaiza Cervantes. En la ejecutoria, textualmente, se indica: “La difusión del municipio al que pertenece cada uno de los afiliados del Partido Acción Nacional no afecta el principio de confidencialidad del dato personal del domicilio. Esto es así porque el domicilio no se revela con la sola mención del municipio al que pertenece una persona, pues el domicilio se integra de múltiples elementos, es decir, lo prohibido es dar a conocer el domicilio de una persona y el municipio sólo es un elemento de éste, de manera que no se afecta el derecho fundamental a la intimidad, en la inteligencia de que esto podría variar en el caso de que, a su vez, en el acuerdo reclamado u otro acto se pidiera al partido dejar al descubierto algún dato adicional, que pusiera en riesgo la confidencialidad de su información”.

permitan la revelación del domicilio sí afectarían el principio de protección de datos personales.

### **Comentario final**

Es cierto que el Tribunal Electoral no ha revolucionado en el tema, pues el *leading case* es una sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 1983, sin embargo, no es el mérito de la innovación el que hace destacable el precedente de la Sala Superior, sino la actitud decidida a reconocer dicho derecho fundamental en un escenario en el que el texto constitucional mexicano todavía no lo preveía, lo cual es una muestra más de la voluntad de avanzada, que no deja de existir aun con las críticas que pueda recibir el fallo concreto. Esa actitud del tribunal para reconocer y definir el derecho a la protección de datos personales es de valorarse, máxime que apunta en la dirección del reconocimiento sistemático de los derechos humanos en México, pues lo realiza en un ejercicio de ponderación implícito del derecho fundamental a la protección de datos personales frente al derecho de los partidos de acceso a la información, porque si bien este último no sólo garantiza la obtención de la información, sino la libertad de disponer de la misma, esto último, sin duda, cedió frente al derecho a la protección de datos de todas las personas que integran el padrón electoral.



# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Utilización indebida del  
padrón electoral

*Ciro Murayama Rendón\**

EXPEDIENTE:  
SUP-RAP-76/2007  
SUP-RAP-81/2007  
Y SUS ACUMULADOS

SUMARIO: I. Introducción; II. El mal uso del padrón electoral; III. La violación a la confidencialidad de los datos del padrón electoral.

## I. Introducción

El presente comentario se ocupa de revisar una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre dos recursos de apelación a una decisión del Consejo General del Instituto Federal

\* Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Es Profesor de tiempo completo, Asociado nivel "C", de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

Electoral (IFE) a propósito de actos ocurridos durante el proceso electoral federal de 2005-2006.

En mayo de 2006, en plena campaña electoral para elegir al presidente de la República, el Partido Acción Nacional (PAN) promovió la construcción de redes ciudadanas de apoyo a la candidatura de Felipe Calderón Hinojosa. Para ese fin, habilitó un procedimiento de registro de simpatizantes a través del sitio de internet del candidato presidencial, en el que el ciudadano interesado podía aportar sus datos para así inscribirse en las redes de apoyo. No obstante, si los datos que proporcionaba el individuo no coincidían con los de una credencial para votar con fotografía, en concreto su nombre y fecha de nacimiento, el sistema electrónico no permitía el registro.

Lo anterior llevó a la Coalición por el Bien de Todos —integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia— a presentar una queja ante el IFE contra el PAN por considerar que:

- a) Hacía un mal uso del padrón electoral.
- b) Ponía en riesgo la confidencialidad de los datos del padrón electoral.

Quince meses después de registrada la queja, el IFE la resolvió en el siguiente sentido:

- I) La declaró fundada en lo concerniente al uso indebido del padrón electoral.
- II) La desechó en lo tocante a que se hubiese puesto en riesgo la confiabilidad del padrón.
- III) Impuso al Partido Acción Nacional una multa equivalente a cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Los actores que impugnaron la decisión del Instituto Federal Electoral fueron, por un lado, el Partido de la Revolución De-

mocrática (PRD)—en su momento integrante de la Coalición por el Bien de Todos, desaparecida para cuando el IFE desahogó la queja—, por considerar que la autoridad había sido indulgente al analizar la violación a la confidencialidad del padrón electoral por parte de Acción Nacional y exigiendo una sanción mayor. Por otro lado, el PAN acudió al TEPJF, para solicitar que se revocara la decisión que había considerado que había hecho un uso indebido del padrón electoral, lo que lo dejaría sin sanción, o bien, que en caso de que se sostuviera que ocurrió una infracción legal, la sanción fuese modificada a la baja.

Como se aprecia, el mismo acto de autoridad dejó insatisfechos a los dos actores políticos involucrados, algo común en las disputas que deben ser resueltas por un tercero. Mientras que al acusador la decisión le pareció tibia e insuficiente, al acusado la sanción le resultó injusta y desproporcionada.

El 3 de octubre de 2007 la Sala Superior del Tribunal, tras analizar las apelaciones y acumularlas en una misma sentencia, pues se referían a los mismos hechos y al mismo acto de autoridad, resolvió por unanimidad lo siguiente:

- 1) Declarar infundado el recurso de apelación del Partido Acción Nacional en el que se pedía fuera revocada la resolución que lo consideró culpable de incumplir la legislación electoral en lo que hace al uso que debe darse al padrón electoral.
- 2) Declarar fundado el recurso de apelación del Partido de la Revolución Democrática en el que se inconformaba porque el IFE no sancionó al Partido Acción Nacional por haber vulnerado la confidencialidad del padrón electoral.
- 3) Instruir al Instituto Federal Electoral para que determinara una nueva sanción al Partido Acción Nacional.

Así, el TEPJF respaldó la decisión del IFE, de sancionar a Acción Nacional por haber hecho un uso indebido del padrón, pe-

ro, a la vez, enmendó la actuación de la autoridad administrativa porque consideró que también se había visto afectada la confidencialidad del padrón.

Dado que por los jueces hablan sus sentencias, la que ocupa este comentario refleja una argumentación judicial poco homogénea y de consistencia dispar: mientras que una parte de la sentencia —la referida a la confirmación de la sanción— realiza una argumentación sólida y desgrana con claridad las razones de las partes para arribar a una conclusión lógica, otra parte —en la que se concluye que sí hubo una violación a la confidencialidad del padrón, no sancionada por la autoridad administrativa— arriba, a través de supuestos cuestionables y de una pobre argumentación, a una conclusión que por su construcción, no puede sino considerarse errónea. En este caso, más que la decisión final, incuestionable desde el punto de vista jurídico porque se trata de la última instancia judicial en materia electoral, lo que debe revisarse es la manera en que el máximo Tribunal electoral argumenta el tipo de elementos de juicio de los que se allega y la manera en que, en ocasiones sin mayor rigor, puede llegar a extraer conclusiones definitivas.

Como se verá a lo largo de este comentario, la sentencia del Tribunal es luz y sombra: va de una argumentación lógica y clara que contribuye a esclarecer un conjunto de hechos, a la improvisación de argumentos y al empleo de sofismas en una misma resolución, aprobada por unanimidad.

Este comentario se divide en dos capítulos que acompañan esta breve nota introductoria. El primero hace referencia a la queja de la Coalición por el Bien de Todos contra el Partido Acción Nacional en el sentido de que este último realizó un uso indebido del padrón electoral. Ahí mismo, se dan a conocer los argumentos del IFE para considerar fundada la queja, así como las razones esgrimidas por Acción Nacional en su defensa ante el TEPJF. Por último, se analizan los argumentos de la autoridad electoral judicial para dar sentido a su sentencia.

El segundo capítulo del comentario se refiere a la violación de la confidencialidad de los datos del padrón electoral, considerando tanto los elementos aportados por el quejoso, como la defensa de Acción Nacional, el razonamiento del Instituto Federal Electoral y, sobre todo, los argumentos a partir de los cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegó a su conclusión definitiva.

Cabe advertir que un tema que ocupa buena parte de los alegatos de los partidos recurrentes en la sentencia, (PAN y PRD), se refiere a su desacuerdo con la individualización de la sanción a Acción Nacional, a éste le parece excesiva, mientras que al PRD le resulta de baja proporción. Pero el Tribunal consideró que son “inoperantes los agravios relacionados con la individualización de la sanción, toda vez que, conforme con lo resuelto, la concretización o individualización de la sanción quedó sin efectos, de manera que, al cesar la fuente del motivo de inconformidad, el estudio de cualquier alegato al respecto carece de objeto”. Al no haber, por tanto, estudio de esos elementos en la sentencia, este comentario tampoco puede profundizar sobre el particular y por ello se limita al análisis de los asuntos que la sentencia del Tribunal sí analiza a fondo.

## **II. El mal uso del padrón electoral**

### **La importancia política del instrumento técnico**

La edificación de un genuino sistema de partidos, procedimientos e instituciones electorales que aseguraran el pleno ejercicio del sufragio ciudadano en México, fue un proceso gradual que llevó las últimas dos décadas y media del siglo XX.

En ese trayecto, contar con un padrón electoral confiable se volvió uno de los requisitos para asegurar elecciones creíbles, sobre todo a la luz de lo acontecido en la controvertida elección presidencial de 1988, donde un amplio cúmulo de irregularidades puso en duda el resultado electoral y colocó al país al borde

de una crisis política. En esa elección, la organización de los comicios estaba en manos de la Comisión Federal Electoral, donde el partido en el gobierno tenía, por sí mismo, la mayoría de los votos, y la cual era presidida por el secretario de gobernación. El padrón electoral se conformaba a través de procedimientos en manos del Poder Ejecutivo Federal, lo que dio lugar a impugnaciones por su falta de credibilidad ante fenómenos como la existencia de “rasurados” —ciudadanos que, teniendo derecho a aparecer en el padrón para ejercer su voto, eran excluidos de manera dolosa por parte de la autoridad— y de “muertos votantes” —personas fallecidas que no eran dadas de baja del padrón pero que, además, aparecían como electores activos en comicios celebrados en fecha posterior a su defunción—.

En el afán por reconstruir la confianza en el procedimiento electoral y asegurar que la vía institucional y pacífica fuese el cauce para procesar las diferencias políticas, además de hacer factible la expresión de la pluralidad de la sociedad mexicana, era obligado tener un padrón confiable a los ojos de los actores políticos.

Así, con la creación del Instituto Federal Electoral, tras la reforma electoral de 1989-1990, se acordó también la confección, desde cero, de un nuevo padrón electoral. Asimismo, se determinó, desde el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que una de las áreas vitales del IFE sería el Registro Federal de Electores.<sup>1</sup> Desde entonces, el padrón ha estado sujeto al escrutinio minucioso por parte de los partidos políticos a través de diferentes instancias de seguimiento y verificación. Así, existe una Comisión Nacional de Vigilancia del Padrón Electoral, que tiene sus réplicas en comisiones en las entidades de la República y, además, en 300 comisiones distritales de vigilancia correspondientes a cada uno de los distritos electorales en que se divide la geografía electoral federal de México; en todas esas instancias los partidos políticos tienen representación y participan de forma permanente.

<sup>1</sup> R. Becerra, P. Salazar, y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y arena, 2000, p. 252.

Sin que haya existido una sola impugnación considerable, el padrón electoral se ha utilizado cada tres años en las elecciones federales, pero también se ha acudido a él en centenares de procesos electorales locales celebrados a lo largo de dos décadas.

En estos años se han producido fenómenos políticos, propiamente democráticos: el crecimiento de la alternancia en los gobiernos de ayuntamientos y entidades; la expansión de la pluralidad en los espacios de representación política; el reconocimiento de los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal; la existencia de gobiernos divididos; la pérdida del control de la Cámara de Diputados por parte del partido del gobierno, y luego del Senado; la alternancia en la presidencia de la República, por citar los más evidentes. Todo ello fue posible gracias al voto y a la existencia de elementos técnicos de enorme significación política: los que aseguran la credibilidad y la legalidad de las elecciones. De lo anterior que se ha señalado, “La enorme participación política, democrática, de los mexicanos tiene lugar gracias a este detalle técnico: a que se han inscrito en el padrón, a que aparecen en la lista nominal, a que poseen su credencial para votar con fotografía”.<sup>2</sup>

Puede comprenderse entonces la importancia capital que tiene el padrón electoral como instrumento de confianza en las elecciones. Cabe añadir que el padrón, que es la base a la que se inscriben los ciudadanos para obtener su credencial para votar con fotografía, trasciende en su utilidad al mero fin electoral, pues en los hechos la credencial se ha consolidado como el documento de identidad ciudadana en México, que lo mismo se requiere para identificarse al hacer movimientos bancarios como operaciones de compra venta de inmuebles o en la obtención de otros documentos oficiales (pasaporte, licencia de conducir, etcétera). De esta forma, el padrón electoral es la base de datos de los ciudadanos mexicanos más completa que existe en el país, lo que

---

<sup>2</sup> J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, p. 202.

hace evidente su valor intrínseco y el por qué debe ser celosamente resguardada.

Ahora bien, desde la confección del padrón, dos objetivos encomiables, aunque no siempre combinables entre sí de manera sencilla, se han puesto sobre la mesa: uno, cuidar el manejo de los datos del padrón, y dos, garantizar la confianza en el mismo por parte de los partidos políticos. Para el primer fin, es necesario asegurar cierto grado de confidencialidad en el uso de la información (además de que es preciso resguardar, *per se* — como se argumentará en el siguiente capítulo —, los datos personales de los ciudadanos que acuden a inscribirse al padrón), lo que implica restricción al acceso al padrón y a su uso. Para el segundo fin, es menester que los partidos puedan acceder a la totalidad del padrón y conocer cómo se va confeccionando. En suma, por un lado se necesita proteger la información y, por el otro, descubrirla a los ojos de los partidos.

El dilema anterior fue resuelto por el legislador estableciendo la potestad de los partidos para conocer el padrón, pero a la vez limitando el uso que éstos pueden hacer del instrumento.

### **El marco legal para el uso del padrón**

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se cuenta con un libro referido a los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas del IFE, cuyo título primero norma los procedimientos del Registro Federal de Electores. Si bien a lo largo de las diferentes reformas electorales se ha modificado la numeración del articulado, su contenido es esencialmente el mismo y por ello, para los efectos de este comentario, se tomará el Cofipe vigente al momento de darse la sentencia del Tribunal.

Como disposiciones preliminares, se estableció en la ley:

#### **ARTÍCULO 135**

1. El Instituto Federal Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Jun-

tas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.

2. El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.

3. Los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y este Código, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el IFE fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por este Código en materia electoral y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

4. Los miembros de los Consejos General, Locales y Distritales, así como de las Comisiones de Vigilancia, tendrán acceso a la información que conforma el padrón electoral, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones y no podrán darle o destinarla a finalidad u objeto distinto al de la revisión del padrón electoral y las listas nominales.

En consonancia con lo anterior, y para regular el uso que los partidos políticos han de darle al padrón electoral, la ley federal determinó:

#### Artículo 156

1. Anualmente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por conducto de las Juntas Locales Ejecutivas, entregará a las Juntas Distritales las listas nominales de electores, para que sean distribuidas, a más tardar el 25 de marzo, a las oficinas municipales correspondientes, a efecto de que sean exhibidas por veinte días naturales.

2. La exhibición se hará en cada oficina municipal, fijando en un lugar público las listas nominales de electores ordenadas alfabéticamente y por secciones.

3. En el Distrito Federal las listas se exhibirán fijándolas en la entrada de las oficinas de las Juntas Distritales Ejecutivas, así como en los lugares públicos que al efecto se determinen, los cuales se darán a conocer oportunamente.

4. Las listas nominales de electores que se entreguen a los partidos políticos serán para su uso exclusivo y no podrán destinarse a finalidad u objeto distinto al de revisión del Padrón Electoral. Cuando un partido político no desee conservarlas, deberá reintegrarlas al Instituto Federal Electoral.

#### Artículo 158

1. Los partidos políticos tendrán a su disposición, para su revisión, las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores durante veinte días naturales a partir del 25 de marzo de cada uno de los dos años anteriores al de la celebración de las elecciones.

2. Los partidos políticos podrán formular por escrito a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales durante el plazo señalado en el párrafo anterior.

3. La Dirección Ejecutiva examinará las observaciones de los partidos políticos haciendo, en su caso, las modificaciones que conforme a derecho hubiere lugar.

4. De lo anterior informará a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto a más tardar el 15 de mayo.

5. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. En el medio de impugnación que se interponga se deberá acreditar que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, señalándose hechos y casos concretos e individualizados, mismos que deben estar comprendidos en las observaciones originalmente formuladas.

De no cumplirse con dichos requisitos, independientemente de los demás que señale la ley de la materia, será desechado por notoriamente improcedente. El medio de impugnación se interpondrá ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes a aquel en que se dé a conocer el informe a los partidos políticos.

#### Artículo 159

1. El 15 de marzo del año en que se celebre el proceso electoral ordinario, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará, en medios magnéticos, a cada uno de los partidos políticos las listas nominales de electores divididas en dos apartados, ordenadas alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales. El primer apartado contendrá los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su Credencial para Votar con fotografía al 15 de febrero y el segundo apartado contendrá los nombres de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que no hayan obtenido su Credencial para Votar con fotografía a esa fecha. El 25 de marzo entregará a cada partido político una impresión en papel de las listas nominales de electores contenidas en el medio magnético a que se refiere la parte inicial del presente párrafo.

2. Los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados, hasta el 14 de abril inclusive.

3. De las observaciones formuladas por los partidos políticos se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.

4. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. La impugnación se sujetará a lo establecido en el párrafo 5 del artículo 158 y en la ley de la materia.

5. Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que el Padrón Electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos.

#### Artículo 160

1. Los partidos políticos contarán en la Comisión Nacional de Vigilancia con terminales de computación que les permitan tener acceso a la información contenida en el padrón electoral y en las listas nominales de electores. Igualmente y conforme a las posibilidades técnicas, los partidos políticos tendrán garantía de acceso permanente al contenido de la base de datos, base de imágenes, documentos fuente y movimientos del padrón.

2. De igual manera, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores instalará centros estatales de consulta del Padrón Electoral para su utilización por los representantes de los partidos políticos ante las comisiones locales de vigilancia, y establecerá además, mecanismos de consulta en las oficinas distritales del propio Registro, a los cuales tendrá acceso cualquier ciudadano para verificar si está registrado en el Padrón Electoral e incluido debidamente en la lista nominal de electores que corresponda.

#### Artículo 161

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez concluidos los procedimientos a que se refieren los artículos anteriores, elaborará e imprimirá las listas nominales de electores definitivas con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su Credencial para Votar con fotografía hasta el 31 de marzo inclusive, ordenadas alfabéticamente por distrito y por sección electoral para su entrega, por lo menos treinta días antes de la jornada electoral, a los Consejos Locales para su distribución a los Consejos Distritales y a través

de éstos a las mesas directivas de casilla en los términos señalados en este Código.

2. A los partidos políticos les será entregado un tanto de la Lista Nominal de Electores con fotografía a más tardar un mes antes de la jornada electoral.

3. En los Consejos Distritales se realizará un cotejo muestral entre las listas nominales de electores entregadas a los partidos políticos y las que habrán de ser utilizadas el día de la jornada electoral, en los términos que para tal efecto determine el Consejo General.

4. Con el propósito de constatar que las listas nominales de electores utilizadas el día de la jornada electoral, son idénticas a las que fueron entregadas en su oportunidad a los partidos políticos, se podrá llevar a cabo un análisis muestral en aquellas casillas que determine el Consejo General, en la forma y términos que al efecto se aprueben.

De lo anterior se desprende que los partidos políticos tienen acceso al padrón de la siguiente manera:

- a) A través de sus representantes en los Consejos General, Locales y Distritales, así como en las Comisiones de Vigilancia.
- b) A través del acceso durante 20 días naturales a las listas nominales en el Registro Federal de Electores a partir del día 25 de marzo en los dos años previos a que se efectúe proceso electoral federal.
- c) A través de terminales de computación, para que accedan a la información los representantes acreditados ante la Comisión Nacional de Vigilancia, así como a través de los representantes de las comisiones estatales y distritales de vigilancia.
- d) A través de la entrega, por medios magnéticos, de las listas nominales de electores el 15 de marzo del año correspondiente a una elección federal.
- e) A través de la entrega, un mes antes de la jornada electoral, de un tanto de la lista nominal de electores.

Como se aprecia, se trata de un acceso amplio, permanente a través de las comisiones de vigilancia, y anual para realizar impugnaciones, el cual se refuerza en año de procesos electorales. Los ojos de los partidos, por disposición legal, pueden recorrer todo el proceso de construcción y actualización del padrón, así como disponer de las listas nominales en medios magnéticos e impresos en el año en que hay elecciones.

Pero junto ello, la ley es explícita al señalar que todo ese acceso tiene un fin único y exclusivo: revisar el padrón y las listas nominales para detectar ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente. Esto es, los partidos pueden ir al fondo de la información del padrón para verificar que es cierta, que las personas ahí inscritas son ciudadanos reales en pleno uso de sus derechos, pero los partidos no pueden ni divulgar esa información, ni aprovecharla para cualquier otro objetivo.

De esta manera el legislador quiso conjugar la seguridad de la información contenida en el padrón con la confianza de los actores políticos en ese instrumento clave para la legitimidad de las elecciones. Ese es el marco legal en el que se da la sentencia que nos ocupa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **La decisión del IFE sobre el mal uso del padrón electoral**

El Instituto Federal Electoral determinó que, tal como argumentó la Coalición por el Bien de Todos, el Partido Acción Nacional incurrió en un uso indebido del padrón electoral. La conclusión del IFE fue que:

(...) el sistema de inscripción a las denominadas “Redes por México” implicaba la utilización de una base de datos elaborada con base en la información contenida en el padrón electoral, la cual era empleada para comparar los datos proporcionados por el ciudadano con los asentados en su credencial de elector a efecto de verificar si la información proporcionada era o no coincidente con esta última.

Al respecto, debe considerarse que las denominadas “Redes por México” fueron utilizadas para realizar actividades de proselitismo, pues los objetivos de formar redes ciudadanas eran, entre otros, recibir información del candidato presidencial del Partido Acción Nacional, conformar una red de distribución de dicha información; participar en apoyo de dicho candidato, etcétera.

(...)

(...) el Partido Acción Nacional transgredió lo establecido en el artículo 156, párrafo 4 del Código Electoral en virtud de que destinó la información del padrón electoral o del listado nominal de electores a una finalidad u objeto distinto al de la revisión de dicho padrón electoral. Lo anterior es así, pues de conformidad con lo evidenciado en la prueba documental pública y contrario a lo afirmado por el partido denunciado, el ciudadano que pretendía dar de alta sus datos en el sistema de redes del otrora candidato a Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, tenía que alimentarlos conforme a los anotados en la credencial de elector y de lo contrario no se le permitía continuar con el trámite.

Tal forma de actuar a todas luces constituye una violación a los artículos 38, párrafo 1 inciso a) y 156, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues indebidamente utilizó la información contenida en el Padrón Electoral o en la Lista Nominal de Electores, para que sus simpatizantes se inscribieran a las redes de apoyo a favor de Felipe Calderón Hinojosa.

En efecto, con la finalidad de obtener un registro en las redes del Partido Acción Nacional, no sólo se les solicitaban a los ciudadanos los datos del mismo modo que aparecen en la credencial de elector, sino que, como ya se mencionó, en caso de que los mismos no coincidieran con los datos de dicha credencial, esto es, con los datos de la Credencial de Elector, se rechazaba el registro, apareciendo la leyenda:

“No se encontró información. Verifique que el estado sea el correcto o los datos de nombre y fecha de nacimiento coincidan con los de su credencial de elector”.

La anterior exigencia conducía al interesado a registrarse en las redes del Partido Acción Nacional con el nombre, fecha de nacimiento y estado, datos que coincidían con los de la credencial de elector, así como a proporcionar sus datos personales, números telefónicos, de casa, oficina y celular; su dirección electrónica y su domicilio.

La determinación del IFE se produjo tras analizar las pruebas presentadas por la Coalición y considerar que no se esgrimió causal de nulidad por parte del PAN; que “el denunciante aportó como elemento de convicción el acta notarial con el folio cuatro mil ciento cincuenta y nueve, de seis de mayo de 2006, que contiene la Fe de Hechos practicada por el Notario Público ciento dieciocho, del Distrito Federal” y que “a tal prueba se le otorga valor probatorio pleno”. Asimismo, que en ella se narra lo siguiente:

a) el notario acudió al domicilio a solicitud del compareciente; b) ingresó a la página de Internet con la dirección [www.felipe.org.mx](http://www.felipe.org.mx); c) a continuación ingresó en la opción “REDES POR MÉXICO”; d) enseguida, al posicionar el cursor en la leyenda “si no estas registrado y quieres participar hazlo aquí” y darle clic, entró a una página de Internet con la dirección siguiente: [www.redespormexico.org.mx/redesmexregistro/registro.aspx](http://www.redespormexico.org.mx/redesmexregistro/registro.aspx), en la cual se encuentra el formato de registro a Redes por México; f) procedió a describir las instrucciones que se asentaban en dicha página y tomó fotografías de la misma, las cuales anexó al documento correspondiente; g) identificó a los cuatro ciudadanos que debían ingresar sus datos en dicha página de Internet, y h) describió los resultados obtenidos por cada uno de los ciudadanos al ingresar sus datos.

(...)

(...) que en las instrucciones que debían seguirse para inscribirse a las redes ciudadanas se establecía como paso 1: “Proporcione su nombre y fecha de nacimiento como aparece en su credencial de elector”.

Asimismo, se asienta que las personas que introdujeron sus datos como se encuentran en la credencial de elector accedían a otra página en la que se les daba la bienvenida y se les solicitaba que proporcionaran, entre otros datos, su domicilio. También se expresa que en esta última página el rubro relativo a municipio o delegación era proporcionado automáticamente por el sistema, sin que el usuario lo hubiera proporcionado. En el acta notarial se da cuenta que al comparar la delegación o municipio proporcionada de manera automática por el sistema con la asentada en la credencial de elector ambas coinciden.

En el acta notarial, también se hace constar que cuando una persona introducía datos incorrectos o distintos a los asentados en su credencial de elector, el sistema le impedía continuar con el trámite de inscripción a las redes de México con el siguiente mensaje: “No se encontró información. Verifique que el estado sea el correcto o los datos de nombre y fecha de nacimiento coincidan con los de su credencial de elector”.

En su momento, el Partido Acción Nacional presentó sus argumentos de defensa ante el Instituto Federal Electoral, el cual los desestimó en lo que toca al tema del uso indebido del padrón. A continuación se presentan las razones del PAN y la reflexión que éstas despertaron en la autoridad electoral para finalmente no tomarlas en consideración.

Sobre el uso del padrón como la base de datos para el registro de simpatizantes a las Redes por México, el PAN señaló:

Que la imputación era falsa y que ni padrón electoral ni lista nominal de electores se utilizaron con fines de promoción electoral, ni ningún otro distinto a su revisión; que si bien el sistema

se encuentra referenciado a bases de datos, ello no implica que se haga un uso indebido de los mismos, toda vez que éste se alimenta de la información voluntariamente proporcionada por los interesados; que una vez que han sido proporcionados los datos del ciudadano interesado, efectivamente es posible que el sistema pueda detectar inconsistencias, sin que ello implique que hay un uso indebido de tales bases de datos y la detección de inconsistencias por parte del sistema en lo que se traduce en un medio por el que el partido, y sólo el partido, puede conocer de la existencia de alguna irregularidad en los datos de un ciudadano a la postre, y sólo en el ámbito del conocimiento del Partido, permitirá, de ser el caso, realizar observaciones a los registros de dichos ciudadanos dentro del procedimiento legalmente establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El IFE, al respecto consideró:

(...) se puede ver en el testimonio notarial de mérito que al tratar de dar de alta los datos de un ciudadano para registrarse en el sistema desarrollado por el Partido Acción Nacional denominado “Redes por México”, invariablemente se requería que los mismos fueran coincidentes con los de la Credencial de Elector y que al no ser de ese modo el propio sistema expresaba que no se había encontrado la información, lo que inobjetablemente demuestra que la información era comparada o compulsada con otra, es decir con la correspondiente a la de la propia Credencial de Elector, sobre todo porque en los autos del expediente que se resuelve no existe la mínima explicación por parte del partido denunciado, de por qué se exigía que la información coincidiera con la de la citada credencial y mucho menos por qué al ser información errónea, no era posible continuar con el trámite.

Tampoco existe explicación en cuanto a que ciertos datos, como es el caso del municipio que correspondía al domicilio del

ciudadano, aparecía de modo automático, o bien que cuando la información alimentada sólo era parcialmente cierta aparecía la nota “NO SE ENCONTRÓ INFORMACIÓN, VERIFIQUE QUE EL ESTADO SEA EL CORRECTO Y LOS DATOS DE NOMBRE Y FECHA COINCIDAN CON LOS DE LA CREDENCIAL DE ELECTOR”, lo que lleva a esta autoridad a tener la convicción de que, en efecto, la información correspondiente al Padrón Electoral o de la Lista Nominal de Electores sí fue utilizada como soporte o sustento del sistema creado por el Partido Acción Nacional para promocionar al licenciado Felipe Calderón Hinojosa como candidato a la Presidencia de la República, lo que innegablemente constituye la utilización de los datos para fines distintos a los permitidos en la normativa electoral federal, y en consecuencia la transgresión a dicho orden normativo.

Ahora bien, Acción Nacional estimó que la inscripción voluntaria a la base de datos podría utilizarse como un mecanismo de control para detectar inconsistencias en el padrón, y que ello correspondería a lo dispuesto por el Cofipe en el sentido de que en el año de una elección federal los partidos políticos pueden realizar observaciones:

Finalmente, en cuanto a la cuarta conducta indebidamente imputada a mí partido, relativa a que se destina el listado nominal y el padrón electoral para un fin distinto al de su revisión, también ello se niega. Pues en todo caso, y al ser el caso de que al proporcionar el ciudadano en forma voluntaria ciertos datos al sistema se detectaran ciertas inconsistencias en su registro como ciudadano, en una etapa final es posible que esta irregularidad permita al partido proceder a realizar las observaciones necesarias al Registro Federal de Electores mediante el procedimiento legalmente previsto por el artículo 159 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, esa explicación fue rebatida por el IFE al considerar que la revisión de los partidos al padrón, para realizar observaciones, vence el 14 de abril del año de las elecciones y que, como constaba en la documental pública presentada por el denunciante, el uso de la base de datos en la campaña de Felipe Calderón tuvo lugar incluso en el transcurso del mes de mayo:

En la especie, se aprecia que la prueba aportada por el partido quejoso consistente en la fe de hechos notarial a la que se hizo referencia con antelación, evidencia que a la fecha en la que se practicó la misma o sea el de 6 mayo de 2006, ya había transcurrido el plazo para la revisión de la misma así como para la formulación de observaciones, por lo que tal acontecer arroja la fuerte presunción de que la información de los ciudadanos contenida en la base de datos que se utilizó para las tareas proselitista del candidato a la presidencia de la república del Partido Acción Nacional en el programa denominado “Redes por México”, no tuvo la exclusiva finalidad de ser utilizada para su revisión como lo mandata el código de la materia.

Un argumento adicional del PAN fue que el acta notarial que se ofreció como prueba no fue exhaustiva en la descripción del procedimiento. En palabras del partido denunciado:

Que objeta el contenido de la documental pública ofrecida como prueba, ya que a su parecer no es exhaustiva en la descripción del procedimiento, pues en la misma no se afirma o niega que si no se agrega al sistema un dato de localización el mismo no genera un registro y las claves de usuario y contraseñas no se actualizan. Afirma que tan es cierto lo anterior, y la documental pública es omisa en ello que, tal y como el Notario Público asienta en el primer ejemplo del ciudadano que ingresa sus datos, LUIS ESTEBAN GUTIÉRREZ MOGUEL, el registro en la red no es automático, sólo se genera una confirmación de alta en el sistema por el consentimiento indubitable,

esto es, se pide su confirmación y en la parte inferior de las casillas en particular, existe un botón con la palabra aceptar, mismo que es imprescindible pulsar para que efectivamente se dé de alta al ciudadano.

Frente a ello, la explicación del Instituto Federal Electoral es la siguiente:

Tampoco es obstáculo para resolver en la forma que se propone, lo manifestado por el Partido Acción Nacional, en cuanto a la objeción del contenido de la documental pública ofrecida como prueba por la coalición denunciante por no ser exhaustiva en la descripción del procedimiento, pues a su parecer en la misma no se afirma o niega que si no se agrega al sistema un dato de localización el mismo no genera un registro y las claves de usuario y contraseñas no se actualizan; ello porque contrario a dichas manifestaciones en la fe de hechos ofrecida como prueba por parte de la coalición quejosa, lo que se hace constar es que cuando se alimentó al sistema con datos distintos a los contenidos en el Listado Nominal de Electores invariablemente apareció la leyenda “NO SE ENCONTRÓ INFORMACIÓN” VERIFIQUE QUE EL ESTADO SEA EL CORRECTO Y LOS DATOS DE NOMBRE Y FECHA DE NACIMIENTO COINCIDAN CON LOS DE LA CREDENCIAL DE ELECTOR”, situación que como se dijo no está desvirtuada de modo alguno, y que en tal caso, si la pretensión del partido denunciado era evidenciar errores o deficiencias de la diligencia notarial consistente en la fe de hechos, bien pudo, con una prueba de igual valor demostrar lo que ahora pretende con su simple dicho.

De manera adicional, durante la indagatoria de la queja, se solicitó al Registro Federal de Electores que comprobara si los datos proporcionados en el acta notarial que sirvió como prueba, referidos a cinco ciudadanos que se dieron de alta en las Redes por México y que tuvieron que aportar información personal en

concordancia con la que consta en sus respectivas credenciales para votar con fotografía, correspondían en efecto con los datos contenidos en el padrón electoral. La conclusión fue que sí, que eran los mismos:

(...) mediante oficio número DERF/694/2006, de fecha cuatro de septiembre de dos mil seis, signado por el Dr. Alberto Alonso y Coria, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, remitió las constancias de los registros de los ciudadanos Abreu Vera Jogin Elizabeth, Broca Morales Jorge Alberto, Estrada Salinas Alejandro, Gutiérrez Moguel Luis Esteban y Villavicencio Higuera Virginia del Pilar, documentos de los que destacan datos que enseguida se relacionan y se comparan con la información que se obtuvo en la fe de hechos notarial contenida en el testimonio del acta notarial setenta y tres mil cinco, otorgada ante el Dr. Sergio Navarrete Mardureño, Notario Público número ciento veintiocho del Distrito Federal, los que tienen plena coincidencia.

En consecuencia de los argumentos y pruebas presentados por las partes, así como de los elementos de juicio de que se hizo la Junta General Ejecutiva del IFE, el Consejo General de dicha autoridad electoral administrativa resolvió sobre el punto que ocupa este apartado:

PRIMERO. Se declara fundada la queja presentada por la coalición “Por el Bien de Todos” en contra del Partido Acción Nacional, en lo relativo a la irregularidad consistente en haber utilizado los datos del Padrón Electoral con fines distintos a los estrictamente permitidos por la legislación electoral federal.

### **La sentencia del Tribunal Electoral sobre uso indebido del padrón**

El Partido Acción Nacional acudió ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señalando como agravio la “fal-

ta de motivación y fundamentación, certeza jurídica y legalidad en la resolución que se impugna, pues el acuerdo [del Consejo General del Instituto Federal Electoral] adolece de interpretar y aplicar de manera incorrecta la norma electoral, de valorar de manera indebida los medios de convicción que obran en autos, deducir hechos que no corresponden con la realidad, no valorar e interpretar incorrectamente lo esgrimido por mi representado en cuanto hace a las diversas promociones o documentos aportados por mi partido en el presente expediente”.

En especial, son de destacarse tres argumentos clave presentados por la defensa del PAN, a saber:

- a) Que el IFE tomó como confesión expresa del partido sancionado el reconocer que la base de datos podría usarse para hacer observaciones al padrón.
- b) Que no se prueba por parte del IFE que la base de datos frente a la que se contrastaban los registros de las Redes por México fuera el padrón electoral.
- c) Que hubo una inadecuada valoración de pruebas por parte del IFE, pues en la fe notarial se presenta el caso del nombre de un ciudadano cuyos datos fueron comprobados por el Registro Federal de Electores, cuando en realidad en el padrón existen dos nombres iguales, hecho no advertido por el registro, por lo que la conclusión de que hay plena coincidencia entre los datos de la fe y los del padrón “carece de legalidad”.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se hizo cargo de los argumentos del Partido Acción Nacional, así como de la resolución del Instituto Federal Electoral y, en este caso, confirmó la existencia de la falta a partir de los siguientes razonamientos que, como se verá, desmontan lo alegado por el partido acusado:

- a) El IFE sí tomó en cuenta distintos aspectos del escrito de contestación del PAN a la queja interpuesta en su contra y

del análisis integral de ese documento se advierte que el partido sí reconoce implícitamente haber utilizado el padrón como base de datos para constituir redes ciudadanas durante la campaña electoral de 2006.

- b) El PAN aceptó haber utilizado los datos que voluntariamente le proporcionaban para identificar eventuales inconsistencias en el padrón electoral, lo cual sólo podía hacerse si se comparaban los datos de los ciudadanos con los del padrón, esto es, sí se usó el padrón.
- c) La razón por la cual, aun existiendo dos ciudadanos con el mismo nombre en una misma entidad federativa registrados en el padrón, fue posible hacer el registro de uno solo de ellos en las redes ciudadanas del PAN sin obstáculos es porque en el portal de internet del candidato presidencial se pedía también la fecha de nacimiento, lo cual hizo factible que se identificara cuál de los dos ciudadanos inscritos en el padrón se registraba en las redes de apoyo político.

A continuación se transcriben, de la forma más sintética posible, los argumentos del PAN para expresar su agravio y las consideraciones que los mismos merecieron por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En lo que toca a la manera en que el IFE tomó, de acuerdo con Acción Nacional, como confesión expresa una afirmación aislada del partido, éste sostuvo:

La resolución que se combate adolece de la debida explicación de motivos por lo que se llega a la convicción plena y con certeza de que efectivamente el Partido Acción Nacional utilizó el Padrón Electoral o el Listado Nominal. Pues solamente se enfocan a decir que se llega a esa conclusión por un lado, porque mi representado expreso que “en todo caso dicha información en el portal de Internet sería para hacer observaciones consideradas en la ley” tomando esta expresión como una confesión expresa, sin considerar de manera total la respuesta hecha por

mi representado, y por otro lado, por que en la diligencia notaria efectuada frente al sistema se solicitaba la información de la credencial de elector. Sin embargo, en la sentencia jamás se expresa un elemento de prueba que con objetividad y eficacia probatoria demuestre que efectivamente la base de datos detrás de la pantalla era efectivamente el Padrón Electoral o la Lista Nominal de Electores, por lo que se violentan principios constitucionales. En esa tesitura, es menester considerar que mi representado desde la contestación del emplazamiento de la queja siempre se negaron lista y llanamente todos y cada uno de los hechos imputados basta con leer de manera con detenimiento dicha contestación, lo que de manera parcial y dolosa realizó la responsable imputando de manera directa tal actividad, sacando del contexto real la actividad desplegada en el portal de Internet motivo de la queja.

Más allá del evidente error de sintaxis en los argumentos de Acción Nacional, al esgrimir que “se negaron lista y llanamente todos y cada uno de los hechos imputados”, el TEPJF estudió de fondo el planteamiento del partido y lo evaluó como inoperante porque a su entender el IFE:

Valoró el acta notarial presentada por el denunciante, de la cual consideró que el sistema del portal de internet en cuestión tiene las características siguientes:

1. Para su funcionamiento requería los datos como se encuentran en la credencial de elector;
2. La página automáticamente proporcionaba el municipio o delegación del solicitante sin que el usuario lo proporcionara;
3. En caso de que los datos fueran incorrectos aparecía la leyenda no se encontró información. Verifique que el estado sea el correcto o los datos de nombre y fecha de nacimiento coincidan con los de la credencial de elector.

Con base en lo anterior, concluyó que el denunciado utilizó el padrón electoral, y que esto fue para fines distintos a los autorizados por la ley. Sin embargo, adicionalmente consideró:

- Que el denunciado no explicó por qué el sistema exigía los datos como se prevén en la credencial de elector y por qué si eran incorrectos, el sistema impedía continuar con el proceso de registro.
- Que el partido tampoco explicó cómo se generaba en el sistema automáticamente el dato correspondiente al domicilio o la delegación de quien solicitaba el registro.
- Que el propio sistema creado puede detectar ciertas inconsistencias en el registro ciudadano, para realizar las observaciones en una etapa final.
- Y que lo anterior es así, sin que exista alguna explicación del partido acerca de la forma en la que dicho sistema puede detectar las inconsistencias de la información proporcionada por los ciudadanos.

Esto es, para concluir que el actor confesó los hechos la responsable no se limitó a analizar las dos expresiones citadas por el actor, sino que tomó en cuenta los últimos aspectos resumidos e, incluso, sostuvo que el reconocimiento del actor derivó de la expresión del actor de que el sistema creado puede detectar ciertas inconsistencias en el registro ciudadano, para realizar en una etapa final las observaciones, sin que el Partido Acción Nacional controvierta directamente las consideraciones por las cuales la responsable estimó confesadas los hechos.

Es más, el recurrente ni siquiera hace referencia a la expresión fundamental con base en la cual la responsable calificó la contestación como un reconocimiento expreso del hecho constitutivo de la infracción, ya que el actor se limita a sostener que él negó los hechos, pero desatiende a los enunciados con base en los cuales la responsable consideró lo contrario, aun cuando tenía la carga de hacerlo, a efecto de que se revisara el juicio de valor realizado por la responsable.

En lo que se refiere a que no se acreditó que Acción Nacional hubiese hecho algún uso indebido del padrón, el propio partido señaló en su defensa ante el TEPJF:

(...) en ningún momento se hace expresión alguna de haber constatado con certeza jurídica y objetividad que fuera el Padrón Electoral el que efectivamente hubiese sido utilizado, sino que por el contrario la responsable concluye subjetivamente que por haber utilizado la frase que se pusieran los datos como aparece en la “credencial para votar” bastaba para concluir que se utilizó el Padrón Electoral. En ese tesitura me permito hacer expresar que si bien en la página de Internet señalada se utilizó dicha frase, también hay que decir que la del mismo sitio colocado en la Web una de sus finalidades fue la de realizar que los ciudadanos de manera libre y responsable dieran sus datos, la leyenda en comento fue colocada porque quienes decidieran registrarse deberían contar con credencial de elector, por obvias razones del proceso electoral y no con a la azar, pues en los procesos electorales quienes participan las personas que cuenten con credencial para votar con fotografía vigente.

No obstante, de acuerdo con el Tribunal, el partido reconoce hacer un uso del padrón electoral —aunque por supuesto no indebido— y, acto seguido, también reconoce que a través de su sistema de afiliación de simpatizantes a las redes ciudadanas durante la campaña electoral pudo eventualmente detectar inconsistencia en el padrón, lo que evidencia que sí lo usó como base de datos de un programa de actividades proselitistas. En palabras del Tribunal:

En el escrito de contestación a la queja el actor manifestó: “En primer término niego lisa y llanamente que las imputaciones hechas a mí partido en el sentido de utilizar el padrón electoral o la lista nominal de electores en forma contraria a la ley y con la finalidad de allegarnos simpatizantes a las campañas electorales es completamente falsa. Tales instrumentos no se utilizan por mi partido con fines de promoción electoral, ni ningún otro distinto a su revisión”.

Esa expresión ciertamente constituye una negación categórica de parte del actor acerca de un uso indebido del padrón electoral, sin embargo, también se advierte que el rechazo es únicamente sobre la forma de empleo del padrón, o sea, que se niega haber utilizado el padrón en forma contraria a la ley, para allegarse de simpatizantes o con fines de promoción electoral, pero no así el uso.

Incluso, se reconoce expresamente que el padrón se usa para su revisión cuando se menciona que no se emplea para “ningún otro [fin] distinto a su revisión”.

Esto, en principio, constituye un reconocimiento acerca del uso de padrón electoral para su revisión.

Empero, enseguida el recurrente explica: “si bien es cierto que el sistema se encuentra referenciado a bases de datos, ello no implica que se haga un uso indebido de los mismos, toda vez que éste se alimenta de la información proporcionada por los interesados”.

Esto es, el demandado reconoce que el sistema concretamente emplea una base de datos.

Asimismo, el partido menciona que con “los datos del ciudadano interesado, efectivamente es posible que el sistema pueda detectar inconsistencias, sin que ello implique que hay un uso indebido de tales bases de datos”. Es decir, el actor reconoce implícitamente el empleo del padrón en las bases de datos del sistema, porque sólo mediante un ejercicio de comparación entre los datos proporcionados por los ciudadanos al sistema y los del padrón electoral se podría detectar alguna inconsistencia, aunque sostenga que el partido es el único que las conoce.

El recurrente menciona que, con base en lo anterior, “sólo en el ámbito del conocimiento del partido [se], permitirá, de ser el caso, realizar observaciones a los registros de dichos ciudadanos dentro del procedimiento legalmente establecido”. Continúa, “de ser el caso que al proporcionar el ciudadano en forma voluntaria ciertos datos al sistema se detectaran

ciertas inconsistencias en su registro como ciudadano, en una etapa final es posible que esta irregularidad permita al partido proceder a realizar las observaciones necesarias al Registro Federal de Electores mediante el procedimiento previsto en el artículo 159 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

Esto es, acepta que con base en los datos proporcionados por los ciudadanos, en un momento dado existe un ejercicio de comparación con base en el cual pueden detectarse inconsistencias para hacer las observaciones correspondientes en el procedimiento de revisión del padrón electoral, lo cual, evidentemente sólo podría conseguirse teniendo como elemento de comparación el propio padrón electoral.

En suma, el actor reconoce lo siguiente:

1. El uso del padrón electoral para su revisión;
2. Que el sistema del portal de internet opera con una base de datos;
3. Que con los datos proporcionados por los ciudadanos el sistema puede detectar inconsistencias (y esto sólo puede ocurrir en un ejercicio de comparación con el propio padrón de electores);
4. El partido es el único que conoce las irregularidades (inconsistencias entre los datos proporcionados por los ciudadanos y los previstos en el padrón electoral), y
5. Que con base en dicho conocimiento el partido puede realizar observaciones a los registros de dichos ciudadanos, en el procedimiento de revisión del padrón electoral, previsto legalmente.

Esto es, el recurrente sí reconoce el hecho base de la infracción, es decir, acepta haber usado el padrón electoral en el sistema que operó en el portal de internet para el programa redes por México, y lo que niega o rechaza en forma tajante es que el empleo del padrón sea ilegal, para fines distintos a la revisión, porque argumenta que sin violar la confidencialidad podía detectar cualquier inconsistencia del padrón, de la cual sólo él se enteraba, lo cual, jurídicamente es valorado como una confesión calificada; de ahí que su planteamiento no puede ser acogido, pues éste se limita a sostener que la

responsable valoró indebidamente su escrito de contestación, lo cual es incorrecto.

En consecuencia, además de ser inoperante el planteamiento del actor para controvertir la calificación que hizo el Consejo General responsable del escrito de contestación de denuncia como confesión, está evidenciado que no le asiste la razón al actor, porque, efectivamente, dicha contestación constituye un reconocimiento sobre el hecho infractor, aun cuando le niegue el carácter de falta, en otras palabras, la conducta por la cual se le sancionó y que se considera confesada es por el uso del padrón electoral, lo cual es suficiente para actualizar el supuesto normativo atinente.

Por esta última razón y dada la inoperancia inicial de lo alegado, se insiste en la desestimación del mismo.

Como ya se anticipó, el Partido Acción Nacional también consideró que el IFE había hecho una valoración superficial e incongruente de la fe notarial y del informe que rindió a solicitud de la Junta General Ejecutiva el Registro Federal de Electores, porque el partido desprende que al haber sólo la coincidencia de un ciudadano registrado en las redes con un nombre del padrón y no con dos —en tanto hay dos personas de mismo nombre en la misma entidad en el padrón electoral—, la base de datos utilizada en la afiliación de las redes ciudadanas no podría ser el padrón. Acción Nacional lo expresó de la siguiente forma:

(...) tanto en el dictamen como en la resolución que se impugna no se expresa nada del duplicado del ciudadano “ESTRADA SALINAS ALEJANDRO”. Duplicado que se encuentra efectivamente verificado por el Registro Federal de Electores en el oficio DERFE/694/2006 signado por Dr. Alberto Alonso y Coria, mediante el que hace saber que de dicho ciudadano constaban dos registros y que anexaba los documentos que sustentaban tal cuestión, efectivamente, si revisamos las constancias enviadas por la Dirección del RFE, se desprende que se realizaron

dos consultas a la base de datos el día “martes, 08 de Agosto de 2006”, en el que consta que lo siguiente:

“Martes, 08 de Agosto de 2006.

1) NOMBRE COMPLETO: ESTRADA SALINAS ALEJANDRO  
EDAD:

CLAVE ELECTORAL: ESSLAL 691108 16 H 2 00

EDMSLM: 15 15 105 4842 0001 0033

DIRECCIÓN: C CONVENTO DE ACTOPAN FRACC. LAS  
MARGARITAS

54050

MUNICIPIO: TLALNEPANTLA DE BAZ

FOLIO: 25961250 CONSECUTIVO: 9058624 MODULO:

AÑO DE REGISTRO: 28/04/91 NUMERO CREDENCIAL:

FECHA ENTREGA:

CIERRE: BCDE: FOLIO DOCUMENTO: TIPO MVTO:

EN PADRÓN: 1 EN LISTA NOMINAL: 1

2) NOMBRE COMPLETO: ESTRADA SALINAS ALEJANDRO

EDAD: 43

CLAVE ELECTORAL: ESSLAL 480424 15 H 6 00 EDMSLM:

15 23 005 0145 0017 9999

DIRECCIÓN: LOC EL ESTANCO S/N LOC EL ESTANCO  
50945

MUNICIPIO: ALMOLOYA DE JUÁREZ

FOLIO: 23789512 CONSECUTIVO: 47550197 MODULO:

AÑO DE REGISTRO: 24/01/91 NUMERO CREDENCIAL: 00

FECHA ENTREGA:

CIERRE: 15\_10\_BIS BCDE: 6483 FOLIO DOCUMENTO:

0000103185304 TIPO MVTO: CORRECCIÓN

DE DATOS

EN PADRÓN: O EN LISTA NOMINAL: 1

página 1”

De lo anterior se desprende que en efecto hay dos registros o duplicados, o simplemente se trata de un “homonimia”, pero

finalmente lo que importa en este asunto es que en la base de datos del Registro de Electores existían dos personas registradas con el mismo nombre y lo más importante en la misma entidad federativa. Ahora bien, si verificamos que de la fe notarial que obra en autos se desprende que en el ejercicio en la página de Internet al momento de ingresar los datos de “ESTRADA SALINAS ALEJANDRO” y “Estado de México” simplemente se accede bajo ninguna prevención, destacando que para “accesar” es solamente al inicio del “registro” que le ha solicitado poner su “nombre completo y entidad federativa”, tal y como aparece en la credencial de elector. Efectivamente, dice el notario que le consta que al precisar que:

“—Continuamos con el cuarto ejercicio en la persona del señor ALEJANDRO ESTRADA SALINAS quien se identifica ante mi con credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral Registro Federal de Electores número de folio dos cinco nueve seis uno dos cinco cero del Estado de México. Y me manifiesta bajo protesta de decir verdad que nunca se ha registrado en esta página. A continuación ingreso su apellido paterno: ESTRADA; apellido materno: SALINAS, nombre: ALEJANDRO; fecha de nacimiento: día: OCHO, mes: ONCE, año: MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE, Entidad: Estado de México; datos que coinciden plenamente con los de la credencial de elector; doy click en el recuadro “continuar” aparece otra página dando la bienvenida a ESTRADA SALINAS ALEJANDRO y solicitando dé su domicilio, la calle, número, código postal y colonia, el sistema automáticamente proporciona el Municipio que corresponde al domicilio (TLALNEPANTLA DE BAZ). En este punto el compareciente me pide de fé de que el sistema en el caso en particular proporciona el Municipio de TLALNEPANTLA DE BAZ el cual efectivamente corresponde al del domicilio del Ciudadano ALEJANDRO ESTRADA SALINAS como se puede ver en su credencial de elector; la cual verifico y coincide con el Municipio (TLALNEPANTLA DE BAZ) que no fue tecleado a la computadora. El sistema proporciona al

registrado dos datos que son: Usuario: AESTRADA4 Contraseña: AESTRADA4. Con las letras de la “E1” a la “E3” mando al apéndice de esta acta impresiones y fotografías”.

Como se puede apreciar de la fe notarial que ingresar los datos del C. “Alejandro Estrada Salinas”, el sistema inicia el proceso de registro que se da cuenta en la misma acta notarial. Ahora bien, una vez que ha quedado de manifiesto que en la base de datos del Registro Federal de Electores al momento de consultar los nombres que le requiere la Junta General Ejecutiva del IFE dentro de la sustanciación de la queja que ahora se impugna se encuentran DOS registros, y es aquí donde cabe el siguiente cuestionamiento: ¿Por qué, si como afirma la responsable en su resolución y asegura que en el sistema de Internet se utilizó el Padrón Electoral, porque dicho sistema nunca advirtió de tal duplicado al momento de que el notario público realizaba dicha actuación?, era más que obvio que si era la base de electores del IFE tenía que haberse detectado, es decir, si hubiese sido la base de datos del Padrón Electoral hubiese advertido al momento del ejercicio hecho por el notario público que en tal base de datos existían dos registros. En otras palabras, porque no desplegó los datos del ciudadano “ESTRADA SALINAS ALEJANDRO” del mismo “Estado de México” pero del municipio de Almoloya de Juárez. En esa tesitura, es dable señalar que la responsable en su resolución no toma en consideración que obra en autos, pues es omisa de esta situación con lo que a todas luces valora indebidamente la prueba y no cumple con la exhaustividad debida a la que está obligada a observar en sus resoluciones. Bajo esta línea es importante señalar que no hay certeza de la utilización del Padrón Electoral y en por tal opera la presunción de inocencia a favor de mi representado.

A pesar de la extensión del alegato, el Tribunal consiguió esclarecer el hecho de por qué aun siendo el padrón electoral la base

de datos de contraste que utilizó Acción Nacional en la constitución de sus redes de simpatizantes a través de internet, el registro de un ciudadano en dichas redes pudo identificarse a su vez con una sola persona dada de alta en el padrón y no con dos a pesar de que el mismo nombre aparecía dos veces en el padrón en la misma entidad federativa. La razón es sencilla: eran personas de mismo nombre —una homonimia— pero se les pudo diferenciar de inmediato por su fecha de nacimiento, que era uno de los datos requeridos al momento de darse de alta en las Redes por México. La explicación del Tribunal es la siguiente:

Es cierto que la responsable omitió detallar por qué el nombre de Alejandro Salinas Estrada aparece en dos ocasiones en el informe rendido por el Director del Registro Federal de Electores y en el sistema del partido sólo aparece en una ocasión, sin embargo, esta situación tiene una explicación simple: en el sistema del portal de internet únicamente aparece un registro, porque para iniciar en el sistema se ingresó el nombre, fecha de nacimiento y entidad federativa, de modo que con la fecha de nacimiento el sistema arrojó en automático, únicamente, la referencia al municipio, y la de Alejandro Estrada Salinas, fecha de nacimiento esto es el ocho de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, y no la del diverso Alejandro Estrada Salinas, con domicilio en el municipio de Almoloya de Juárez, porque simplemente arrojó el registro exacto y no dio cuenta de que existe una homonimia al no haber margen para ello, situación que de igual forma hubiese acontecido si se solicita el informe al Director del Registro acerca de una persona de nombre Alejandro Estrada Salinas, con la precisión de su fecha de nacimiento, como se advierte del informe rendido en el procedimiento de queja. En efecto, en la resolución reclamada, la responsable sostiene que existe plena coincidencia entre los datos consignados en el acta notarial y el informe rendido por el Director del Registro Federal de Electores, incluyendo, el caso de Alejandro Estrada Salinas, sin precisar que en el acta notarial ese nombre única-

mente aparece en una ocasión y que en el informe existe una homonimia con ese nombre, uno con domicilio en el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México y otro con domicilio en Almoloya de Juárez, Estado de México.

No obstante, como se adelantó, ello se explica de la manera siguiente:

En el acta notarial de la fe de hechos practicada al sistema del portal de internet se advierte, en lo conducente, que se ingresó al sistema el nombre de Alejandro Estrada Salinas y la fecha de nacimiento, y su entidad federativa, y que el sistema arrojó automáticamente que el municipio al que corresponde el domicilio de dicha persona es Tlalnepantla de Baz.

En el informe rendido por el Director del Registro Federal de Electores se menciona que bajo el nombre Alejandro Estrada Salinas se ubicaron dos registros en la base de datos del padrón electoral: uno con domicilio en el municipio de Tlalnepantla de Baz, y otro con domicilio en Almoloya de Juárez.

A partir de lo anterior, el actor sostiene que existe una diferencia en la base de datos del sistema y la del padrón electoral, lo cual demuestra que no empleó el padrón electoral en el sistema en cuestión.

Sin embargo, contrariamente a lo que el actor sostiene, lo anterior es perfectamente compatible y en modo alguno implica que las bases de datos del sistema del portal de internet y la del padrón de electores sean distintas, más aún tal información se corrobora a la perfección, pues es obvio que si el sistema del portal de internet recibe como información el nombre, la fecha de nacimiento y la entidad federativa de una persona, se remitirá a los datos del ciudadano concreto por el cual se pregunta, sin mencionar cualquier homonimia, porque dicha situación quedó descartada desde el momento en que se especificó la fecha de nacimiento de la persona (a menos que ambos nacieran en la misma fecha).

Esta misma situación ocurriría si se pide informe al Director del Registro Federal de Electores acerca de Alejandro Estrada

Salinas, con fecha de nacimiento ocho de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, y con domicilio en el Estado de México, pues, conforme con el propio informe ya rendido, aparecerían exclusivamente los datos del Alejandro Estrada Salinas que vive en el municipio de Tlalnepantla de Baz, y no del que vive en el municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México.

No pasa por alto para este tribunal que el recurrente se refiere falsamente al contenido del acta notarial cuando sostiene en las páginas 36 y 37 de su demanda, que “si verificamos que de la fe notarial que obra en autos se desprende que en el ejercicio en la página de internet al momento de ingresar los datos de “Estrada Salinas Alejandro” y “Estado de México” simplemente se accede bajo ninguna prevención, destacando que para “accesar” es solamente al inicio del registro que le ha solicitado poner “nombre completo” y “entidad federativa”, tal como aparece en la credencial de elector”. Sin embargo, en realidad, según el acta en cuestión, el notario asentó que para registrar a Alejandro Estrada Salinas, además, del nombre y entidad federativa, ingresó el dato correspondiente a la fecha de nacimiento; de ahí, lo inexacto de su planteamiento.

A mayor abundamiento, aun cuando hubiese existido tal diferencia, esto podía deberse a múltiples posibilidades, por ejemplo a que el sistema del partido, aun con la base de datos del padrón electoral, no registrara las homonimias, y la falta de determinación o conocimiento concreto de tal situación hubiese sido insuficiente, por sí misma, para sostener que se trata de bases de datos distintas, porque, en todo caso, sería un indicio muy leve, insuficiente para generar la duda acerca de que el Partido Acción Nacional no uso el padrón electoral, porque frente a esa posibilidad existe una pluralidad de elementos y datos que generan la certeza de que el Partido Acción Nacional uso el padrón electoral, como es la coincidencia de la totalidad de los nombres y datos de las personas que fueron ingresados y obtenidos del sistema del portal de internet y los

informados por el Director del Registro Federal de Electores, el hecho de que el sistema arrojara el municipio al que corresponden las personas que ingresaban su nombre al sistema, que el sistema del partido solicitara el nombre como aparece en la credencial para votar con fotografía para funcionar, el reconocimiento del partido sobre el uso del padrón en los términos indicados (aunque estima que no fue ilícito) e, incluso, la conducta procesal del partido recurrente al no explicar en absoluto cómo es que el sistema arrojaba en automático el municipio con solo ingresar el nombre de una persona, lo cual, como se mencionó, genera la convicción plena de que el Partido Acción Nacional uso el padrón electoral para un fin distinto al autorizado.

En ese sentido, carece de razón el partido cuando sostiene que lo anterior evidencia la falta de certeza de que el partido hubiese empleado el padrón de electores. Esto, porque, como se indicó, el hecho de que el sistema del partido no reflejara de entrada la homonimia tiene una explicación simple y, en todo caso, sería insuficiente para desvirtuar el cúmulo probatorio y la conducta procesal del recurrente con base en lo cual se acreditó la infracción.

### **En síntesis**

El Partido Acción Nacional estimó que el IFE había tomado como confesión de parte una frase aislada que el actor usó en su defensa, que no había acreditado que el padrón electoral se utilizara como base de datos de control para el registro de simpatizantes a través de las Redes por México, y que la autoridad electoral administrativa había hecho una mala valoración de la prueba aportada por la Coalición por el Bien de Todos, pues de ella no se podía desprender el uso del padrón para el fin referido.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendió cada uno de los argumentos del actor del recurso de apelación para revisar la actuación del Instituto Federal Electoral. Es decir, el Tribunal siguió el orden y la lógica argumental del PAN

para determinar hasta qué punto había elementos de juicio que pudieran, en efecto, demostrar la existencia de una resolución errónea por parte del IFE.

El Tribunal hizo una lectura de todos los elementos esgrimidos por Acción Nacional ante el IFE, de lo que concluyó que la decisión de acreditar la falta de Acción Nacional se derivó de un análisis exhaustivo de los argumentos de las partes, así como de una documental pública no desvirtuada. Así, por ejemplo, constató que el Partido Acción Nacional reconoció tres hechos en el conjunto de su argumentación que no dejan lugar a dudas:

1. Usar el padrón, en su dicho apegándose a la ley.
2. Emplear una base de datos en la afiliación electrónica a las Redes por México.
3. Eventualmente, haber estado en condiciones de comprobar, a partir de los datos recaudados de sus simpatizantes, si había inconsistencias en el padrón.

A partir de ahí, el Tribunal comprueba, con base en la documental pública, que Acción Nacional solicitaba a sus simpatizantes los datos de su respectiva credencial de elector para inscribirlos en las redes. También establece, de manera fehaciente, que cuando esos datos no correspondían a los de una credencial de elector vigente, el sistema informático no permitía continuar con el trámite de registro. Es decir, Acción Nacional contrastaba en su sistema los datos proporcionados en línea por sus simpatizantes con una base de respaldo, que permitía saber si algún dato de la credencial de elector no era correcto. La única manera de que el sistema de Acción Nacional supiera que un dato —por ejemplo el nombre o la fecha de nacimiento— de un ciudadano no correspondía plenamente con el asentado en su credencial de elector, era conociendo previamente los datos de esa credencial, datos que se proporcionan al partido a través del padrón electoral o las listas nominales de electores. Así, la base de datos de respaldo que empleó el PAN fue el padrón o las listas nominales de electores.

Máxime cuando el propio partido reconoció que cotejaría ambos conjuntos de datos (el registro de simpatizantes a las Redes por México y el padrón) para detectar inconsistencias en el padrón, pero alegó pretenderlo hacer —en mayo— fuera del plazo legal fijado para ello —marzo y abril—. Del análisis de una prueba plena, clara, así como de los dichos del propio partido sancionado, el Tribunal llega a una conclusión objetiva, lógica.

Por otra parte, el Tribunal demuestra por qué la supuesta valoración superficial de la prueba por parte del IFE no ocurrió. Acción Nacional arguyó que si hubiese sido el padrón la base de datos de respaldo de su sistema, habría aparecido el registro de dos personas con el nombre de “Estrada Salinas, Alejandro” en el Estado de México, cuando se levantó el acta notarial que se aceptó como documental plena, pues en el padrón aparecen dos personas de ese nombre inscritas en tal entidad federativa. El Tribunal demostró que como el sistema del PAN pedía ingresar como dato la fecha de nacimiento, eso hizo que se identificara sólo a uno de los dos ciudadanos de nombre “Estrada Salinas, Alejandro”, justamente el que se registró en el sistema ante la presencia del notario que levantó la fe pública que sirvió como prueba documental.

Como se aprecia, el Tribunal se dio a la tarea de demostrar, en cada uno de los campos donde Acción Nacional presentó alegatos para desvirtuar la decisión del IFE, que había elementos de peso para confirmar la decisión de la autoridad administrativa. Cada argumento presentado por el PAN mereció una valoración profunda a la luz tanto de los dichos del partido como de las pruebas que obraban en el expediente. No hubo un solo punto esgrimido por el PAN que no fuera atendido por el Tribunal y no quedó un solo argumento el pie tras el análisis preciso que se desarrolla en la sentencia.

Tras leer esta parte de la sentencia, el Tribunal reconstruye con claridad los hechos y deja claro el sentido de su decisión última. Hace, así, honor a los atributos del trabajo del juez que son señalados por el catedrático español de derecho y magistra-

do del Tribunal Supremo, Perfecto Andrés Ibáñez: “una sentencia sólo puede ser justa si se basa en una reconstrucción veraz de los hechos”.

### III. La violación a la confidencialidad de los datos del padrón electoral

#### **Antecedentes: la protección de datos personales y el padrón**

En distintos ordenamientos jurídicos a nivel internacional se ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la protección de datos de las personas, esto es, a asegurar la protección de la información que corresponde al ámbito íntimo y privado de los individuos. El derecho a la protección de datos personales complementa y modula la expansión de derecho de acceso a la información. El reconocimiento de ambos derechos se inscribe en el desarrollo actual de la distinción moderna entre lo público y lo privado.

De acuerdo con Fernando Escalante, “como producto de la secularización, la separación de lo público y lo privado es un hecho reciente, que se deriva de la idea moderna de la autoridad política y de la definición correlativa de la libertad individual”.<sup>3</sup>

Mantener protegidos ciertos datos, permitir que la privacidad y la intimidad sean tomados como derechos exigibles, se considera como un genuino logro civilizatorio. La privacidad, de acuerdo con Ernesto Garzón Valdés, es “el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales (...) [y] es condición necesaria del ejercicio de la libertad individual”, mientras que la intimidad resulta “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... también aquellas acciones cuya realización no re-

<sup>3</sup> F. Escalante Gonzálbo, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de transparencia 2, México, IFAI, 2008.

quiere de intervención de terceros y tampoco los afecta: acciones autocentradas o de tipo fisiológico en las que la presencia de terceros no sólo es innecesaria sino desagradable”.<sup>4</sup>

Libertad, intimidad y privacidad son nociones que se retroalimentan, y que llegan a condicionarse mutuamente al grado de depender unas de otras. Volviendo a Escalante:

“Nuestra idea del orden, nuestras ideas de la dignidad, la autoridad y el derecho incluyen la existencia de un ámbito privado, donde cada quien es libre de actuar de acuerdo con su conciencia. Resentimos cualquier intromisión en ese campo como una arbitrariedad. A nuestros ojos, el poder se vuelve tiránico, con independencia de su origen o sus títulos, cuando se entromete en los asuntos privados: cuando impide la libertad de conciencia, por ejemplo, para imponer un dogma, cuando confisca propiedades, cuando pretende regular la vida íntima”.<sup>5</sup>

Tenemos así que la protección de datos personales se inscribe entonces en una noción en expansión de la libertad individual y, por tanto, de robustecimiento de la vida democrática en las sociedades contemporáneas. De ahí que en los últimos años se estén verificando avances sustantivos en las normas que tienen como objetivo la protección de los datos personales, no sólo frente al Estado sino incluso frente al uso que agentes privados hacen o puedan hacer de los mismos. Uno de los ordenamientos de vanguardia en este sentido se puede identificar en Europa. Como señala José Luis Piñar Mañas:

“El derecho fundamental a la protección de datos personales es uno de los más importantes en la sociedad actual. El artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en Niza en 2000, reconoce expresamente el derecho fundamental a la protección de datos de

<sup>4</sup> E. Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Cuadernos de transparencia 6, México, IFAI, 2008.

<sup>5</sup> Escalante, *op. cit.* p. 17.

carácter personal, lo que ha producido un cambio sustancial en la consideración sobre ese derecho fundamental. Este es el punto de partida”.<sup>6</sup>

El artículo referido de la Carta señala que “toda persona tiene Derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernen”, que los “datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la Ley. Toda persona tiene Derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernen y a obtener su rectificación” y que “el respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente”.

Este paso adelante en la protección de datos personales tiene como antecedentes inmediatos:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 12 dispone:  
Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene Derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que en su artículo 17 considera que:  
Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación” [y que] “toda persona tiene Derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Para el caso de México, un primer avance normativo se dio de manera explícita en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002, la cual

<sup>6</sup> J. L. Piñar Mañanas, “La protección de datos personales: la mirada europea”, *Nexos*, México, núm. 353, 2007.

incluyó un capítulo, el IV, dedicado a la protección de datos personales. En esta materia, la norma federal se avocó a tres fines:

- a) Definir qué se entiende por datos personales.
- b) Establecer que los datos personales deben considerarse información confidencial —sobre los que no aplica, por tanto, el criterio de máxima publicidad.
- c) Asegurar que los sujetos obligados —las dependencias de la administración pública federal— hicieran un uso correcto de los datos personales.

En el primer caso, la ley de transparencia especificó en su artículo 2, fracción II, que por datos personales debe entenderse:

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, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Para el segundo, estableció en el artículo 18 que como información confidencial se considerará a los “datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley”. Y, finalmente, con fines de protección de los datos personales, la fracción VI del artículo 20 de la ley estipuló que los sujetos obligados deben “adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado”. En el mismo tenor, en el artículo 21 se estableció:

Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de

información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Cuando dicha ley fue aprobada, pudo entrar en contradicción con diversas normas aprobadas con anterioridad, mismas que no se hacían cargo de considerar el derecho a la protección de datos personales. Es el caso, como se verá, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como en su momento identificó Salvador Romero:

El Instituto Federal Electoral no cumple con el objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consistente en que todos los sujetos obligados por la Ley, deben garantizar la protección de los datos personales que tengan en su posesión.<sup>7</sup>

Lo anterior por lo siguiente:

- a) El artículo 2 de la ley de transparencia define al domicilio como un dato personal.
- b) El artículo 18 de esa ley establece que los datos personales y por tanto el domicilio son confidenciales.
- c) El mismo artículo obliga a los sujetos obligados —en este caso el IFE— a sólo proporcionar los datos personales —el domicilio— con consentimiento expreso del ciudadano.

Pero el IFE proporciona esos datos de manera regular a los partidos, pues como ya se vio en el marco legal citado en el capí-

---

<sup>7</sup> S. Romero, "Privacidad: Principio de la Modernidad: Análisis de la Credencial para Votar y de las Listas Nominales con Fotografía emitidas por el Instituto Federal Electoral, a la luz de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" en IFAI, *México entra a la era de la transparencia, Primer Certamen Nacional de Ensayo*, México, Dirección General de atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, 2004.

tulo previo de este comentario, tiene esa obligación. Así, es pertinente la cuestión que formula Romero: “Valdría la pena saber, si todos los ciudadanos empadronados, están de acuerdo en que su domicilio se entregue a todos los partidos políticos”.<sup>8</sup>

El problema, como apunta el mismo autor, va más allá de la entrega de las listas nominales y tiene que ver con el uso que se hace de la información que el ciudadano entrega al Registro Federal de Electores para poder inscribirse en el padrón electoral y disponer de una credencial para votar con fotografía:

Sin duda alguna, el proporcionar nuestro domicilio al Instituto Federal Electoral es un requisito básico para nuestro debido empadronamiento en el Registro Federal de Electores, pero el que se plasme nuestro domicilio en documentos tan importantes como la Credencial para Votar y las listas nominales con fotografía, no es precisamente una manera de garantizar la protección de los datos personales en posesión del IFE, y por lo tanto, se violenta uno de los principales objetivos de la Ley Federal de Transparencia, contenido en la fracción III del artículo 4 de la referida Ley.<sup>9</sup>

Pero cabe decir que el Cofipe señala expresamente (artículo 164 de la ley vigente al momento en que se elaboró la sentencia SUP-RAP 76 y 81 de 2007):

La credencial para votar deberá contener, cuando *menos* los siguientes datos del elector:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio.
- b) Distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá votar.
- c) Apellido paterno, materno y nombre completo.
- d) *Domicilio*.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

- e) Sexo.
- f) Edad y año de registro.
- g) Clave de registro.<sup>10</sup>

Como es evidente, hay una contradicción entre la ley federal de transparencia y la ley electoral federal en lo que se refiere al tratamiento que ha de darse a los datos personales.

Cabe decir que la protección de los datos personales, así como el derecho de acceso a la información pública han alcanzado en México el mayor estatus jurídico. El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo sexto de la Constitución general de la República en el siguiente sentido:

Artículo 6°.-

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

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

---

<sup>10</sup> Las cursivas son del autor.

- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

No obstante lo anterior, la ley electoral no contempla eliminar el domicilio de la credencial de elector sino que, incluso, la reforma al Cofipe de 2008 incorpora nueva información a la credencial para votar. El artículo 200 de la ley federal establece:

1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:
  - a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio;
  - b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano;
  - c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
  - d) Domicilio;
  - e) Sexo;
  - f) Edad y año de registro;
  - g) Firma, huella digital y fotografía del elector;
  - h) Clave de registro; y
  - i) Clave Única del Registro de Población.
2. Además tendrá:

- a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate;
- b) Firma impresa del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- c) Año de emisión; y
- d) Año en el que expira su vigencia.

Como se aprecia, y tal como se expuso en el capítulo previo, hay una tensión entre la necesidad de proteger los datos personales y la necesidad de permitir una revisión profunda por parte de los partidos de los datos que los individuos entregan al Instituto Federal Electoral. Es en el marco de esa tensión que se presentó el recurso de apelación del Partido de la Revolución Democrática que nos ocupa.

### **El recurso del PRD ante el Tribunal Electoral**

El Partido de la Revolución Democrática impugnó la resolución del Instituto Federal Electoral por la cual considera infundada la queja relativa a la “violación a la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y de los datos que aparecen en las listas nominales de electores”. Para el PRD, el IFE no consideró que “alguna persona que tuviera ciertos datos de otra, podía obtener con ellos información confidencial de la primera”, ni que “con tan solo (sic) conocer tres datos de cualquier persona, a saber: su nombre, su fecha de nacimiento y el estado de la república donde radica; el sistema del Partido Acción Nacional arrojaba automáticamente la delegación o municipio, lo cual sin duda vulnera la confidencialidad de la información que los ciudadanos otorgan al Registro Federal de Electores, para ser inscritos en el padrón electoral, única y exclusivamente con el objetivo de poder ejercer su derecho a votar”.

El alegato del PRD en este punto puede identificarse de manera sintética en las siguientes líneas:

Como lo señala el artículo 135 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son únicamente **los miembros de los Consejos General, Locales y Distritales, así como de las Comisiones de Vigilancia**, quienes tendrán acceso a la información que conforma el padrón electoral, **exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones y no podrán destinarla a finalidad u objeto distinto al de la revisión del padrón electoral y las listas nominales.**

En este sentido el hecho de que la información de carácter confidencial contenida en el padrón electoral, pudiera ser conocida por personas distintas a **los miembros de los Consejos General, Locales y Distritales, así como de las Comisiones de Vigilancia**, viola el principio de confidencialidad de que están revestidos los datos proporcionados por los ciudadanos al Registro Federal de Electores. Pues el simple hecho de que con ciertos datos aislados de una persona se pudiera conocer otros, de cualquier tipo, vulnera la confidencialidad de los mismos.

No debe pasar por alto esta autoridad, que el Partido Acción Nacional mediante el sistema instaurado para conformar las redes a favor de Felipe Calderón, esto es utilizando incorrecta e irregularmente los datos confidenciales del ciudadano, **automáticamente** se proporcionaba el Municipio o Delegación que le corresponde de conformidad con los datos de su credencial de elector.

Lo anterior es una clara trasgresión a los preceptos anteriormente citados pues es claro que se están utilizando **los datos confidenciales** que aportan los ciudadanos, con fines distintos a los que la ley establece.

Asimismo, el PRD estimó que la autoridad no indagó todas las implicaciones que “la implementación del sistema que se usó para formar redes a favor de Felipe Calderón con datos del padrón electoral pudo llevar consigo” (p. 77). A los ojos del Partido

de la Revolución Democrática, la autoridad electoral administrativa debió, entre otras acciones:

(...) por ejemplo, cuestionar al Partido Acción Nacional, cual fue el método que se utilizó para implementar dicho sistema, cuantas personas participaron en dicha implementación, pero sobre todo cuantas personas participaron en el **procesamiento de los datos del padrón** que se utilizaron indebidamente para conformar las redes a favor de Felipe Calderón.

Como se aprecia, el Partido de la Revolución Democrática consideró que la investigación no fue hecha de manera exhaustiva, e insiste:

Máxime cuando del acta notarial se desprende que con datos aislados se podía obtener información confidencial de cualquier miembro del padrón electoral. Por lo que el Consejo General debió ordenar el reenvío de la queja que por esta vía se impugna con el objeto de que se realizaran todas las diligencias a su alcance, para finalmente conocer la verdad de los hechos.

Por otra parte, de acuerdo con el PRD, al IFE le pasó inadvertida una violación al artículo 38, párrafo primero, inciso b) del Cofipe, que establece que son obligaciones de los partidos “Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno”.

Para el partido agraviado:

Es claro entonces que el Partido Acción Nacional, no solo **faltó a su obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales** y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, **respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y**

**los derechos de los ciudadanos**, sino que además faltó a su obligación de abstenerse de recurrir a cualquier acto que tenga por objeto o **resultado perturbar el goce de las garantías**, tal y como lo señala el inciso b) del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es así, pues de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los partidos políticos tenemos acceso a los listados nominales, **únicamente con el objeto de revisar el padrón electoral** y en su caso, realizar las observaciones procedentes, por lo que utilizarlo para fines distintos, que además generen inequidad en la contienda electoral y que además afecten el bien jurídico tutelado por la norma, que es la seguridad de los datos proporcionados por los ciudadanos, y que fueron proporcionados por los ciudadanos con la absoluta creencia de que tales datos se destinarían para el fin específico previsto en la normatividad electoral, claramente produce como resultado **perturbar el goce de las garantías**, tanto de los ciudadanos, como de los partidos políticos.

No obstante la autoridad responsable no toma en consideración la totalidad de los preceptos que fueron vulnerados por el Partido Acción Nacional con la conducta desplegada, siendo no solamente omiso en su aplicación, sino en su análisis.

Todo lo anteriormente expuesto viola en perjuicio de mi representado y de la sociedad en su conjunto el principio de exhaustividad y de justicia completa consagrado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación, el Partido de la Revolución Democrática explica lo que a su entender dejó de hacer la autoridad electoral administrativa:

El Consejo General responsable de la resolución que por esta vía se impugna, omitió realizar el análisis respectivo para llegar al conocimiento pleno de las cuestiones planteadas como objeto de estudio del presente procedimiento administrativo sancionador, para determinar que preceptos legales resultaban vulnerados,

lo cual constituye una clara violación a los principios de exhaustividad, de certeza y legalidad que deben regir su actuación, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conviene subrayar que el PRD hubiese esperado que el Consejo General *devolviera el proyecto de resolución para ordenar un análisis que permitiera llegar al conocimiento pleno* para determinar qué preceptos legales resultaban vulnerados. Es decir, sin ese análisis es imposible conocer qué preceptos legales pudieron verse vulnerados.

Después de que el PRD expone el agravio recién comentado, la sentencia transcurre en 13 páginas sobre el agravio finalmente desestimado referido a la individualización de la sanción, sobre el que la sentencia no entra a fondo y este comentario tampoco.

### **Los argumentos del Tribunal Electoral para determinar la violación a la confidencialidad del padrón**

El Tribunal estimó fundado el primero de los agravios que esgrimió el PRD, en el sentido de que sí hubo violación del principio de confidencialidad. La demostración del Tribunal de esa falta inicia de la siguiente manera:

Por cuanto hace a la violación del principio de confidencialidad, la autoridad responsable determinó que en modo alguno se demostró que la información perteneciente a algún ciudadano se haya divulgado a terceros, y que si bien esa información existía almacenada en la base de datos que creó el Partido Acción Nacional, no está demostrado que haya trascendido al conocimiento de parte distinta al partido denunciado y al propio ciudadano.

Como se demostrará, la ilicitud del hecho jurídicamente relevante radica en su peligrosidad y no depende de un resultado material para estimar que viola la ley.

A continuación, la sentencia cita al Cofipe, señalando que los datos proporcionados por los ciudadanos al Registro Federal de Electores son confidenciales y acude a distintos diccionarios para exponer lo que debe entenderse por “la expresión confidencial”. Acto seguido, explica que los partidos deben cuidar celosamente los datos personales a que tienen acceso de los ciudadanos, para que no los conozcan personas ajenas al partido, y explica que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental protege los datos personales.

Llama la atención que, en la reflexión del máximo Tribunal en materia electoral en México, no se haya hecho referencia al artículo 6° constitucional, ya vigente al momento de elaborar la sentencia, en materia de protección de datos personales.

Ahora bien, volviendo a lo que sí dice la sentencia, puede verse que lo que el Tribunal sanciona no es que la información confidencial haya dejado de serlo por lo que hizo el Partido Acción Nacional, sino que la confidencialidad se haya puesto en riesgo. Este es el argumento del Tribunal:

(...) en el ámbito electoral debe sancionarse la conducta que de lugar al riesgo de que personas ajenas al Partido Político tengan acceso a los documentos, datos e información relacionados con el padrón electoral y las listas nominales de electores; sobre todo, porque el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 135, párrafo 3, los clasifica como confidenciales.

Lo anterior debe entenderse con independencia del resultado material que pueda tener la conducta ilícita.

De esta manera, la sentencia se refiere no a un hecho acreditado que haya dañado a una persona —que es a quien tutela la ley de transparencia— sino a una acción que pudo poner en riesgo el derecho tutelado: “el ilícito es de peligro”.

Más allá de lo discutible que pueda resultar que, sin acreditar un daño a un tercero, se pueda demostrar una violación al derecho de ese tercero, será interesante analizar cómo es que el Tribunal prueba la existencia de ese “peligro” de eventual violación a la confidencialidad del padrón. Como expresa la propia sentencia: “Esta es la premisa [ver si hubo “riesgo de que personas ajenas al partido político” conocieran los datos del padrón] para analizar si en el presente caso, el Partido Acción Nacional transgredió o no el principio de confidencialidad previsto en la disposición citada”.

Váyase pues, a la premisa, a la prueba del riesgo, no sin antes advertir que la sentencia explica que ya quedó en firme la demostración de que hubo un mal uso del padrón —como se vio en el capítulo previo— por parte del PAN, al emplearlo como base de datos de referencia para hacer el registro de simpatizantes a sus redes de apoyo, llamadas Redes por México.

Considerado lo anterior, la premisa es la siguiente:

Dados los avances tecnológicos, particularmente en materia de cómputo, no es raro encontrar actualmente, que personas especializadas en esa materia roban información de las bases de datos vinculadas al Internet.

En efecto no son aislados los casos de robo de información a empresas, bancos, etcétera y que se haga mal uso de dicha información.

A partir de esto sin prueba alguna, el Tribunal concluye que:

Es evidente que se puso en riesgo la seguridad en el conocimiento de los datos proporcionados por los ciudadanos ante el Registro Federal de Electores, en virtud de que el Partido Acción Nacional instauró una base de datos para llevar a cabo el programa denominado “Redes por México”, el cual fue operado vía Internet.

Es decir, que como hay *hackers* en internet, toda base de datos que se conecte a la llamada red de redes está, según el Tribu-

nal, poniendo en “peligro” la confidencialidad de los datos personales. A esa conclusión llegó el Tribunal sin haber hecho ningún análisis del sistema informático del Partido Acción Nacional, sin tener un solo elemento de prueba o análisis.

Con esas “premisas” —un temor general a la existencia de hackers— y “pruebas” —se han cometido robos en internet— el Tribunal concluye, para el asunto particular, que la conducta de Acción Nacional transgrede “también el principio de confidencialidad previsto en el artículo 135, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

Con lo anterior, sin más, se agota el análisis “de fondo” hecho por el Tribunal sobre el agravio en particular presentado por el PRD.

Como es evidente, el Tribunal no atendió los dos argumentos centrales del propio partido agraviado, sino que construyó una reflexión inconexa con el texto del Partido de la Revolución Democrática y con el expediente previo. Hubo dos asuntos presentados por el PRD sobre los que la reflexión del Tribunal no se detuvo:

- a) El de dilucidar si en efecto el conocer el dato del municipio de residencia de una persona implicaba, como señaló el PRD, haber revelado datos personales.
- b) La insistencia del actor en el sentido de que el IFE no hizo una investigación exhaustiva para hacerse de elementos de juicio.

A continuación se dedican unas líneas a ambos temas.

El argumento del PRD, en el sentido de que si se conoce el municipio —o delegación política en el caso del Distrito Federal— donde radica un ciudadano se está accediendo a un dato confidencial, no fue desechado de manera explícita por el TEPJF en la sentencia que ocupa este comentario y cuyo ponente fue el magistrado de la Sala Superior Pedro Esteban Penagos López. Es más, ni mereció siquiera un análisis pormenorizado.

No obstante, en una resolución posterior, el Tribunal, de forma expresa, consideró que revelar el dato del municipio de resi-

dencia de un ciudadano no implica dar a conocer su domicilio ni poner al descubierto dato confidencial alguno. La argumentación del Tribunal, en este sentido, corrió a cargo del propio magistrado Penagos López, en la sentencia SUP-JDC-8/2009. A continuación se transcribe la nítida reflexión que permite entender por qué el que se sepa información del municipio no implica vulnerar la confidencialidad de datos personales de un individuo concreto:

El dato del Municipio al que pertenece el afiliado no es confidencial.

La difusión del municipio al que pertenece cada uno de los afiliados del Partido Acción Nacional no afecta el principio de confidencialidad del dato personal del domicilio.

Esto es así porque el domicilio no se revela con la sola mención del municipio al que pertenece una persona, pues el domicilio se integra de múltiples elementos, es decir, lo prohibido es dar a conocer el domicilio de una persona y el municipio sólo es un elemento de éste, de manera que no se afecta el derecho fundamental a la intimidad, en la inteligencia de que esto podría variar en el caso de que, a su vez, en el acuerdo reclamado u otro acto se pidiera al partido dejar al descubierto algún dato adicional, que pusiera en riesgo la confidencialidad de su información.

En efecto, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la información y el deber del Estado de garantizarlo.

Para su ejercicio, el propio precepto constitucional prevé determinados principios, entre otros, que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Esto es, por regla general, la información en poder de cualquier entidad del Estado es pública y la única que se exceptiona es la dispuesta por la ley, por la razón mencionada.

Incluso, en relación con el derecho a la información se establece una directiva interpretativa sobre las controversias que puedan generarse acerca de la naturaleza de la misma, en el sentido de que para la dilucidación o delimitación de este “derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.”

En correlación a la libertad de información aparece el derecho fundamental a la intimidad, previsto por el mismo artículo 6 Constitucional, que establece el deber del Estado de garantizar que la información referente a la vida privada y los datos personales sean protegidos en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Estos derechos con frecuencia interactúan entre sí, de tal forma que el alcance concreto de cada uno se define en relación con el límite del diverso, según el caso concreto, mediante un ejercicio de ponderación específico.

El Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene la finalidad, de garantizar el acceso a la información en posesión del Instituto Federal Electoral de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, según se dispone en el artículo 1º de dicho cuerpo normativo.

El artículo 22 del Reglamento en que se apoyó la responsable, establece que la información del instituto deberá ser puesta a disposición del público a través del portal de internet del Instituto o mediante solicitudes de acceso a la información en los términos de dicho Reglamento, o bien, a través de los servicios de orientación que realiza IFETEL por medio de consultas telefónicas.

Los artículos 68 a 72 del citado Reglamento regulan lo relativo al acceso a la información en poder de los partidos políticos nacionales.

No obstante, los partidos y las agrupaciones políticas, conforme con lo previsto por el artículo 69 apartado 4 (sic) del Reglamento mencionado, deberán salvaguardar los datos personales contenidos en la información que entreguen al instituto.

Los datos personales, conforme con el artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 2, fracción XV, del reglamento citado por la responsable, consisten en:

“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.”

Por tanto, existe una prohibición para difundir los datos personales y cualquier referencia a los mismos, con el correlativo deber de confidencialidad de la información.

Para identificar los datos que se usan para la determinación del concepto domicilio conviene tener presente que esta Sala Superior lo ha definido como el lugar donde una persona reside habitualmente, y si bien en la doctrina se reconocen otras connotaciones, como el convencional o el fiscal, en todas ellas el domicilio se refiere a un lugar, incluso, así es reconocido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, 2001, P. 846, según el cual, domicilio proviene del latín *domicilium*, de *domus*, casa, y tiene como acepciones: 1. Morada fija y permanente. 2. Lugar en que legalmente se considera establecido alguien para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos. 3. Casa en que alguien habita o se hospeda. 4. Domicilio social.

Conforme con el principio ontológico, la información correspondiente al domicilio se integra por los datos a través de los cuales se puede identificar un lugar determinado.

Para tal efecto, ordinariamente, el domicilio de una persona se integra con la cita de: la calle, la nomenclatura, la colonia,

el municipio o delegación, la ciudad, la entidad federativa y el código postal e, incluso, este tribunal ha llegado a considerar que puede referirse a él, con otro tipo de datos, que auxilien a su plena identificación.

En el caso, el ciudadano Carlos Navarrete Ulloa solicitó que el Partido Acción Nacional entregara información relativa a sus afiliados, consistentes en: los apellidos, nombres, sexo, fecha de ingreso como miembro activo, municipio y estado en el que se afilió.

El partido únicamente entregó un listado contenido en su padrón nacional de miembros, en el que se especifica los datos de sus afiliados sobre los apellidos, nombres y estado en el que se afiliaron; pero no entregó los relativos a sexo, fecha de ingreso como miembro activo y municipio.

En el acuerdo reclamado, el órgano responsable determinó que era correcta la entrega de la información solicitada; sin revelar datos personales imposibles de ser proporcionados, como lo eran los últimos mencionados.

Sin embargo, por cuanto hace al dato relativo al municipio en que se haya registrado el afiliado del Partido Acción Nacional no puede considerarse que constituya un dato personal o confidencial de los señalados por la ley de la materia como restringidos para hacerlo público.

Esto es así, porque la mención del municipio no revela el domicilio de las personas y, por ende, con esto no se deja al descubierto un dato personal, ya que, como se indicó, el municipio únicamente es uno de los elementos que integran el concepto domicilio, debido a que éste se integran con: la calle, la nomenclatura, la colonia, el municipio o delegación, la ciudad, la entidad federativa y el código postal.

Además, en la situación concreta, la entrega de la información del municipio, tampoco constituiría la revelación de un dato referente al domicilio que viole el principio de confidencialidad y afecte el derecho a la intimidad de una persona, porque no consta que se hubiese ordenado la entrega de algún otro

elemento que pusiera en riesgo la privacidad de las personas integrantes del padrón de afiliados del Partido Acción Nacional. Esto es, la prohibición de difusión de la información de una persona relativa a su domicilio busca evitar que mediante la revelación de determinados datos se identifique sin autorización el domicilio de una persona, y en el caso, la revelación del municipio del domicilio, muy difícilmente puede ser empleada para identificarlo, por tratarse, en la mayoría de los casos, de un dato demasiado amplio para hacerlo identificable.

Bajo esta lectura, es decir, considerando que el dato sobre el municipio no es personal y, por ende, no existe el deber de confidencialidad, en el caso se garantizaría la eficacia conjunta de los derechos fundamentales a la información y a la intimidad, porque consiente su coexistencia y eficacia plena, al permitir que un ciudadano ejerza el derecho a ser informado sobre uno de los datos que pidió, sin que se afecte la privacidad o intimidad de los afiliados, en relación a que se conozca su domicilio, precisamente, porque, como se indicó, dar a conocer el municipio del domicilio de una persona, no implica, por sí, revelar éste.

Incluso, con esta configuración, en el caso se garantizarían los principios que rigen tales derechos, porque, se salvaguardaría la posibilidad de conocer la información pública sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, al igual que a la esfera protectora del derecho a la intimidad que garantiza la privacidad del dato personal protegido.

Además, esta conclusión es congruente con la directiva de interpretación del derecho a la información, en el sentido de que en la interpretación de ese derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, porque tal directriz está dada para la definición de esa prerrogativa ciudadana frente a una situación como la del caso, en el cual no se especifica expresamente que la revelación del municipio del domicilio de una persona esté

prohibida, ya que la limitación en principio está dada para el domicilio en sí, lo cual es diferente al municipio.

Como se ve, si este claro criterio del Tribunal se hubiese desplegado a propósito del recurso de inconformidad del PRD, su agravio de que se revelaron datos confidenciales por dar a conocer el municipio donde vive algún ciudadano hubiese tenido que ser, por congruencia del Tribunal, también desechado. La decisión del Tribunal Electoral, sin embargo, fue en la dirección contraria del criterio que sostendría unos meses después. Ambas sentencias, valga decir, se adoptaron por unanimidad de votos.

Por otra parte, en lo que toca a los agravios del PRD, éste señaló con insistencia: “el Consejo General debió ordenar el reenvío de la queja que por esta vía se impugna con el objeto de que se realizaran todas las diligencias a su alcance, para finalmente conocer la verdad de los hechos”. En el mismo tenor apuntó que el IFE “omitió realizar el análisis respectivo para llegar al conocimiento pleno de las cuestiones planteadas como objeto de estudio (...) para determinar que (sic) preceptos legales resultaban vulnerados”.

Es decir, para el actor es obvio que con los elementos que aportó el IFE en su indagatoria no se puede conocer “la verdad de los hechos” y determinar, por ejemplo, “cuántas personas participaron en el procesamiento de los datos del padrón”.

El Tribunal no reparó en la solicitud de que la queja se devolviera para reponer la investigación y así, sin los elementos de juicio que incluso al actor que interpuso la queja contra Acción Nacional le parecían indispensables, procedió a establecer que se había cometido una violación, sin aportar un solo elemento de prueba en esa dirección.

### **En síntesis**

El Tribunal estimó que no debe cumplirse el extremo de que se haya probado un daño para que exista una falta, sino que basta

con que exista el peligro de que ésta se cometa para determinar un ilícito. Es decir, no ocurrió A, pero sí B, el riesgo de que ocurriera A. Por tanto, corresponde C, una sanción. Pero el Tribunal no acredita B: con unas líneas que no son elemento de prueba de nada (“Dados los avances tecnológicos, particularmente en materia de cómputo, no es raro encontrar actualmente, que personas especializadas en esa materia roban información de las bases de datos vinculadas al Internet (...) no son aislados los casos de robo de información a empresas, bancos, etcétera y que se haga mal uso de dicha información”) pretende acreditar el “peligro” de la conducta de Acción Nacional.

El Tribunal no supo —porque no indagó— reponer la investigación, ni alcanzó a determinar en qué soporte informático se almacenó la base de datos del padrón por parte del PAN, ni cuál era el vínculo con internet, qué medidas de seguridad estableció o dejó de tomar, y un largo etcétera. El Tribunal llega a la conclusión —definitiva e inatacable— de que existe un riesgo técnico material sin hacer ninguna indagación técnica o material. Por tanto, su conclusión carece de soporte objetivo. Es una conclusión prácticamente inventada.

Es tan evidente que puede haber bases de datos con datos personales en internet manejadas con máximos criterios de seguridad, que la propia ley electoral estableció a partir de 2008, en su artículo 192:

1. En cada Junta Distrital, de manera permanente, el Instituto pondrá a disposición de los ciudadanos los medios para consulta electrónica de su inscripción en el padrón electoral y en las correspondientes listas nominales, conforme a los procedimientos que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Si se sigue el criterio del Tribunal en la sentencia comentada, la ley electoral estaría poniendo en peligro todos los datos personales del padrón, cosa que evidentemente no ocurre.

La ligereza y falta de rigor del Tribunal en esta parte de la sentencia permiten afirmar que, a diferencia de lo que exige la premisa de Perfecto Andrés Ibáñez, esta vez la máxima autoridad judicial en materia electoral no se molestó en reconstruir los hechos, por lo que su conclusión adolece de las características que debe de cumplir una sentencia para considerarse justa.

El procedimiento administrativo sancionador. Utilización indebida del padrón electoral es el cuaderno núm. 26 de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se imprimió en mayo de 2010 en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero núm. 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, 04480, México, D.F.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, Ciudad Universitaria, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.