

México, D. F. a 21 de Mayo de 2010.

**Marco Antonio Baños Martínez.
Consejero del Instituto Federal
Electoral.**

**Discurso pronunciado en la
Mesa de Análisis “Ciudadanos y
Ciudadanas ante la Ley Federal
de Protección de Datos
Personales, el Renaut y la
Cédula de Identidad”, en el
Palacio Legislativo de San
Lázaro.**

Muchísimas gracias, señor diputado; es para mí un honor haber sido invitado a esta mesa de reflexión sobre el tema de la protección de los datos personales y de la misma manera me siento distinguido de compartir la mesa con una funcionaria excepcional, como es la doctora Jacqueline Peschard, que tuvo un tránsito exitoso y muy reconocido en el Instituto Federal Electoral como consejera electoral con mi colega, el consejero electoral Benito Nacif, que hoy preside la Comisión del Registro Federal de Electores y con mi amigo el comisionado del Instituto de Transparencia del Distrito Federal, el doctor Salvador Guerrero.

Muchas gracias, señor diputado, con quien también me unen muchos vínculos de amistad con usted y muchas actividades previas en otros ámbitos.

Este tema de la protección de los datos personales ha sido expuesto ya con amplitud por la doctora Peschard y por el doctor Nacif. Yo haré algunas reflexiones que espero den algunos datos y complementen un poco la información que ya se ha brindado respecto de este tema.

Primero, me referiré un poco a la forma en la que ha evolucionado este tema, porque como bien lo mencionó la doctora Peschard, el tema está asociado fundamentalmente a la evolución del tema del acceso a la información pública, a partir del año 2002, cuando se publicó la Ley Federal y particularmente en el ámbito de las entidades federativas donde también a partir de ese año empezaron a promulgarse las legislaciones correspondientes.

Quizá valga la pena recordar que dos legislaciones locales, particularmente las de los estados de Sinaloa y de Jalisco, tuvieron una promulgación previa a la legislación federal y luego el resto de las entidades federativas fueron publicando sus legislaciones hasta en los últimos cuatro estados que fueron en febrero, si no me estoy equivocando, del año de 2007 que son: Guerrero, Oaxaca, el estado de Chiapas y el estado de Tabasco que fueron las últimas entidades federativas que promulgaron y luego entró en vigor su legislación de transparencia y en el contexto de estas legislaciones, tanto en la federal como en las locales se han ido regulando el tema de la protección de los datos personales.

De otra manera los organismos constitucionales autónomos, el caso del Instituto Federal Electoral, por la vía de las disposiciones que contiene la legislación federal en esta materia

y por la vía de la emisión de nuestro reglamento de transparencia hemos girado algunos lineamientos justamente para la protección de los datos personales.

Recientemente el propio Registro Federal de Electores ha emitido algunos lineamientos que atienden la forma de proteger estos datos personales.

¿Qué es el padrón electoral?, ya el consejero Nacif hizo algunos señalamientos sobre el particular y yo abordaré también algunos aspectos de lo que significa hoy día el padrón electoral mexicano.

Primero, vale la pena precisar, que hoy día nuestro padrón electoral tiene un universo de 79.7 millones de mexicanos que son mayores de edad, ese es el universo de ciudadanos mexicanos que componen la base de datos del padrón electoral, todos ellos son mayores de edad, porque como ustedes saben el ámbito de responsabilidad que tiene el Instituto Federal Electoral es con los ciudadanos, es decir, con los mexicanos que han arribado a los 18 años o más y que se han anotado en el padrón electoral.

Efectivamente, en el padrón electoral está la mayoría de las personas que tienen 18 años o más, el consejero Nacif aludió al 96 por ciento de esa cobertura donde se indica con precisión que la mayoría de los mexicanos que son mayores de edad están en nuestra base de datos.

El padrón electoral mexicano le significa a la sociedad mexicana una inversión anual de aproximadamente dos mil 500 millones de pesos, prácticamente desde que este padrón electoral se integró para las elecciones federales del año de 1991.

La evolución del padrón electoral desde entonces a la fecha indican es un elemento que expresa con claridad cómo crece la población, para esas elecciones había un padrón electoral con 36 millones de personas, hoy tenemos un padrón que es superior a los 79 millones, es decir, ha crecido en más del 100 por ciento de 1991 a la fecha, cuando, insisto, de base cero se integró ese padrón electoral para las elecciones de aquella ocasión.

Al padrón electoral se ingresa en un principio, como fue construido como un instrumento de buena fe, se ingresaba a él con la simple presentación de la persona y cuando no tenía ningún mecanismo de identificación con la presencia de dos personas que conociesen a la persona que intentaba su registro en el padrón electoral y que testificaran que la conocían y que los datos que aportaba para su inscripción en el padrón eran correctos.

Este mecanismo ha tenido que evolucionar por muchas razones, fundamentalmente porque algunas personas han utilizado el padrón electoral para obtener más de un formato de identificación y eventualmente poder realizar alguna actividad ilícita.

A la actualidad el Instituto Federal Electoral ha presentado alrededor de siete mil denuncias específicas a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, algunas de estas denuncias han concluido en procedimientos judiciales.

Al menos, hasta hace un par de meses, teníamos información de parte de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales. De 125 personas, que habían recibido ya una sentencia condenatoria, algunas de ellas, hasta por 40 años de prisión, sólo por el uso indebido de la información del padrón

electoral y por la obtención de credenciales de más de una; que insisto se habían utilizado para algunas actividades de carácter ilícito.

Hoy día, se han hecho más rígidos, por razones naturales, los mecanismos de incorporación al padrón electoral e incluso el Instituto Federal Electoral está ensayando ahora la posibilidad de que a partir del día primero de octubre de este año, ya se empiece a utilizar la base de las huellas dactilares; que ya fue expresada por mi colega el consejero Nacif.

Donde una persona para realizar un trámite de actualización de datos en el padrón electoral podrá concurrir a los módulos y, en vez, de identificarse con alguna credencial que contenga una fotografía lo hará a través de la huella dactilar, que nosotros ya tenemos en la base de datos.

Por supuesto, que para este mecanismo se referirá a los trámites de actualización, de cambio de domicilio, de reposición de la mica de la credencial para votar con fotografía.

Cuando una persona se va a incorporar por primera ocasión al padrón electoral, por supuesto que no tenemos en ese momento la huella dactilar, pero en ese momento se va a capturar al sistema de base de datos.

Otro dato que me parece importante de mencionar, es que actualmente el Instituto Federal Electoral tiene poco más de 900 módulos de atención ciudadana que están instalados a lo largo y ancho del país para recibir todas las solicitudes de trámites de ciudadanos mexicanos y la mayoría de ellos se encuentra en un sistema de red, con nuestro Centro Nacional de Cómputo que efectivamente se encuentra en la Ciudad de Pachuca.

Y al estar en un sistema de red, cuando se captura la fotografía de la persona, esa fotografía casi de inmediato se empieza a cotejar contra la base de datos para ir identificando, si tenemos o no, una solicitud doble de parte de una persona para inscribirse en el padrón y, para tener, por supuesto una credencial doble de elector.

Estas situaciones, ya se han mejorado sensiblemente a partir del año de 2006 a la fecha, y por supuesto, que estamos en las condiciones, hoy día de poder determinar con mucha rapidez si existen o no solicitudes de trámites duplicados por los electores.

Otro detalle que es relevante en el tema de la protección de los datos personales, consiste en que a la base de datos del padrón electoral sólo se puede acceder por la vía de una instrucción judicial.

Este es un tema que resulta relevante, porque ninguna persona puede ir al padrón electoral, al Registro Federal de Electorales a solicitar información de un elector que no se trate de él o bien de una persona que le haya autorizado para este propósito; tiene que ser necesariamente el titular de los datos personas que están en manos del Registro Federal de Electorales quien haga la solicitud para acceder a esa información y, en su caso, realizar las correcciones a las que bien se refirió la doctora Peschard, cuando hablaba de las generalidades que regulan estas legislaciones.

Si una persona cree que su domicilio no es el correcto o no fue capturado de manera correcta en el momento en que hizo el trámite, puede solicitar que se haga la rectificación procedente y hay mecanismos expresos en los módulos de atención ciudadana.

El tema del padrón frente a la Cédula de Identidad es un tema que ha suscitado una discusión muy amplia hoy día, el año pasado, particularmente en el mes de agosto del año pasado, el Presidente de la República anunció la expedición de la Cédula de Identidad en el marco del cumplimiento de los compromisos que en materia de seguridad se firmaron con algunas organizaciones sociales que encabezaba el señor Martí después del lamentable asesinato de su hijo y se anunció que para el año pasado, a partir del año pasado, se iniciaría la expedición de la Cédula de Identidad.

Efectivamente, el IFE tuvo una reacción inmediata porque este tema está directamente vinculado con el tema del padrón electoral y con lo que el padrón electoral significa en el contexto social mexicano.

Hay que recordar también que en el momento que se hizo el anuncio de la expedición de la cédula de identidad estábamos experimentando una situación económica muy compleja, donde incluso el propio Gobierno Federal había hecho un llamado para que se pudieran hacer algunos ahorros en los ejercicios fiscales de todos los organismos públicos y se pudiera, incluso, hacer alguna devolución de estos recursos a la Secretaría de Hacienda para poder complementar los trabajos de las finanzas públicas del ejercicio anterior.

En ese marco, se hizo el anuncio de la cédula de identidad, el Instituto Federal Electoral se abocó a revisar cuál podría ser el impacto inmediato que tendría frente a la credencial para votar con fotografía y nos encontramos varios detalles.

Uno es el efecto, tendría un impacto definitivo porque el anuncio que se hizo con la cédula de identidad indicaba que se trataría de un instrumento de identificación de los ciudadanos y que además estaría vinculado a un conjunto de trámites

complementarios, por ejemplo, si una persona tenía trámites ante las autoridades hacendarias, ante las instituciones de salud pública, podría tener todas sus claves de identificación para estos trámites asociados a un chip de información en la mica de la cédula de identidad.

Esa situación por supuesto que volvería mucho más atractivo el esquema de emisión de la cédula de identidad frente a la credencial para votar con fotografía que siendo un instrumento esencialmente concebido para el ejercicio del voto, en el devenir de los años se convirtió en el instrumento privilegiado de identificación de los mexicanos.

En un estudio estadístico que realizó la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se llegó a la conclusión de que eventualmente tendríamos una desactualización adicional a la que podría tener hoy día el padrón electoral de un 10 por ciento.

¿A qué me refiero cuando digo una desactualización adicional del 10 por ciento?, bueno, ocurre que en el padrón electoral todavía existe un universo de personas que han fallecido y que por alguna razón no se han dado de baja del padrón electoral, ¿por qué? porque recuerden ustedes que para este trámite el instituto depende de la información que le proporcione el registro civil.

Después de la reforma del 2007 se colocó una disposición que indica que los registros civiles deben entregar con mucha celeridad la información de los fallecidos al Instituto Federal Electoral para que este proceda a los mecanismos de depuración correspondientes.

Esa información, digamos, en aproximadamente el 1.6 por ciento del total del padrón, es una información que está apenas

fluyendo del registro civil para poder hacer las bajas y la depuración correspondiente del padrón electoral.

Otro detalle desactualización que podría tener el padrón electoral consiste en las personas que estando registradas en el padrón electoral se colocaron en situación de migrantes porque fueron hacia Estados Unidos, fundamentalmente, a encontrar mecanismos de empleo como sabemos es una situación permanente que ocurre en el país, entonces aunado a estos aspectos la emisión de la cédula de identidad podría generar un desaliento para la obtención de la credencial dado que hoy día las personas la requieren para todos los trámites de identificación que se adquieran.

Este es un primer ámbito de situaciones que se revisaron en el momento que se hizo el anuncio de la expedición de la cédula. El IFE ha concluido en un conjunto de reflexiones que me parece importante mencionar también.

Una primera es que el IFE no plantea una discusión con la Secretaría de Gobernación o con el Gobierno Federal por la emisión de la cédula en sí misma, estamos conscientes que todos los mexicanos tienen que tener un mecanismo de identificación, eso es un derecho que está consagrado en las disposiciones normativas de México pero al mismo tiempo es una necesidad que todos los mexicanos desde niños tengan un esquema claro de identificación para los efectos que procedan.

La otra situación es que queda claro también en el ámbito de la deliberación pública que se ha tenido con el tema que las atribuciones para la expedición del mecanismo de identificación corresponden esencialmente a la Secretaría de Gobernación, la Ley de Población regula la integración del Registro Nacional de Población y habla de que este se compone de tres segmentos específicos.

Uno, que es el registro de los menores de edad, dos el registro de los mayores de edad y tres el registro de los extranjeros que residen en el país.

Nosotros consideramos que una posibilidad para poder resolver satisfactoriamente para el país esta situación podría ser un ajuste legal que se haga tanto a la Constitución como a la Ley General de Población y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que en el caso concreto de los menores de edad toda la base de datos que se tiene con el Registro Nacional de Población actualmente constituya la base para la expedición de la Cédula de Identidad a los menores de edad.

Una posibilidad sería que en el caso concreto de los mayores de edad esa base de datos que actualmente tiene el Instituto Federal Electoral, que por varias razones ya expuestas por el consejero Nacif, constituye sin duda la base de datos de mayores de edad más confiable y más amplia que se tiene en el país se pueda convertir en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Es decir, convertir al Registro Federal de Electores en el registro de ciudadanos y por tanto, la Cédula de Identidad que tienen las personas hasta los 17 años y un día antes de cumplir los 18 sea vigente para efectos de su identificación y a partir de los 18 años en adelante pudiera ser la credencial para votar con fotografía con un formato que contenga nuevos esquemas de información y que al mismo tiempo indique que es el instrumento para votar y el instrumento de identificación.

Esta no es bajo ninguna consideración una propuesta que no tenga ningún sustento hay incluso algunos ejemplos en el mundo donde el instrumento para votar es al mismo tiempo el instrumento de identificación o a la inversa, el instrumento de

identificación es el instrumento que se utiliza para poder hacer el ejercicio del derecho del voto.

Creemos que ésta es una posibilidad que se pudiera revisar, lo hemos planteado en algunas instancias de los órganos legislativos, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, ahora mismo el IFE desahoga los trabajos pendientes a construir una propuesta específica de un documento que en su momento presentaremos a la respetable consideración de las dos cámaras para su valoración respectiva con un escenario que podría ser este y algunos otros escenarios para resolver este tema.

¿Por qué planteo yo esta situación? Bueno porque resulta que es muy importante en el tema de la protección de los datos personales quedemos muy claros qué institución es la que se va a encargar y qué tipo de información está en manos de esas instituciones.

Se ha discutido mucho si la base de datos que tiene hoy día el Instituto Federal Electoral podría servir para otros fines del gobierno federal que también son importantes.

Voy a plantear un caso, hoy día el gobierno federal tiene a su cargo el Registro Nacional de Población, ésta es una base de datos que ha servido para la expedición de las claves CURP, todos conocemos nuestra clave CURP que hoy en día se ha multiplicado en su utilización para muchos trámites en el gobierno federal y para muchos trámites en el país en general.

Esa base de datos de clave CURP se ha venido integrando de muy diversas maneras; primero, con una captura de todos los datos registrados en los registros civiles de las persona mexicanas.

Se ha integrado también con la aportación de bases de datos que tiene el Seguro Social y otras instituciones de carácter público y hoy día el propio gobierno federal ha informado. Ahí quiero ser preciso, con mucha nitidez, cuál es el procedimiento de depuración que tiene esa base de datos, dado que hoy tiene poco más de 165 millones de registros.

La población nuestra oscila entre 110 millones y 130 millones, 110 que es el tope máximo que reporta el INEGI y 130 porque hay aproximadamente 20 millones de personas que están registradas por la Secretaría de Relaciones Exteriores como personas mexicanas que residen en otros países del mundo, si esto es así, de cualquier manera hay todavía un universo de 30 millones de personas que están por encima del universo total de mexicanos que podríamos ser en el interior del país como fuera de nuestro país.

Esa cantidad adicional responde justo al procedimiento de depuración, la base CURP tiene 67 escenarios diferentes de depuración, ¿qué significa? Que hay por lo menos 67 causales diferentes por las cuales podría haber un registro duplicado en la base de datos CURP.

Entonces un detalle que es importante para estos propósitos es que esa base de datos CURP no contiene hoy día en su depuración que son poco más de 100 millones de registros, no contiene sólo a los mayores de edad sino a los mayores y menores de edad, me parece que este tema tiene que ser revisado con mayor detalle para ver cómo se regula particularmente para los efectos electorales y la implicación que esto tiene.

Durante la reforma electoral del 2007 se planteó la posibilidad de que se construyera un Registro Nacional de Ciudadanos donde pudiera, eventualmente, pasarse el Registro de Electores

hacia un organismo público de otras características, se planteó también otra posibilidad, por ejemplo, pasar el Registro de Electores hacia el INEGI y ampliar las funciones del INEGI, donde el INEGI además retomaría los trabajos del Registro Nacional de Población.

Creo que por escenarios y por posibilidades normativas para la administración de las bases de datos existen diversas situaciones que los señores legisladores tienen, por supuesto, para su consideración y reflexión, pero me parece que lo más importante es que en el momento que se tomen las decisiones, se puedan encontrar justos medios que permitan, por un lado, la adecuada protección de los datos personales, que sepamos quién los tiene y para qué los quiere.

Decía la doctora Peschard que el objeto de la construcción de las bases tiene que ser lo más explícita y clara posible para todos, en el caso concreto del Registro de Población aunado a la necesidad de atender temas de seguridad, debe quedar muy claro el objeto de utilización de esa base de datos por un lado.

En lo que se refiere al Padrón Electoral igualmente está muy claro el propósito que se requiere pero ahí se tendría que explorar algunas situaciones complementarias, por ejemplo, el gobierno federal requiere, datos como las bases de huellas dactilares, por decir alguna situación; no hay una base de huellas dactilares hoy que permita aportar elementos para la mejor persecución del delito.

Evidentemente se tendría que reflexionar si una base de datos de estas características puede ser o no utilizada, por lo delicado que es para un propósito de esta manera, y en el caso de que se llegara a la conclusión de que sí se puede utilizar tendría que decir con toda claridad cómo se puede utilizar, cuál es el mecanismo debidamente normado y además tendría que

explicarse con suma claridad a los ciudadanos mexicanos que esa situación podría ser eventualmente utilizada de esa manera.

A mí me parece que, en rigor, también hay otras posibilidades para poder definir si definimos mecanismos de coexistencia o no entre la credencial de elector y el registro de población a través de lo que sería la Cédula de Identidad.

Me parece que por una razón estrictamente de economía y para efectos estrictos de identificación que es lo que atiende en cierta medida el IFE y para ejercicio del voto que es lo que también atiende el voto.

Me parece que una posibilidad fuerte a reflexionar, no quiero decir que esto tenga que ser la realidad así, sino, una posibilidad, un escenario real posible para definir de la mejor manera para el país estas situaciones, pensar seriamente en modificar el esquema del registro de electores, ampliarlo a una condición de registro de ciudadanos y por supuesto definir el mecanismo de uso de base de datos bajo la premisa de que para efectos políticos y dado el trabajo que nos costó avanzar en el esquema de la transición política fundamentalmente de la mano de un padrón electoral confiable, me parece que podríamos pensar seriamente si el padrón electoral puede o no ser ese registro nacional de ciudadanos y definir mecanismos de utilización para otras instituciones.

Es decir hacer mucho más útil la base de datos del padrón electoral para muchos fines de la Administración Pública y particularmente de actividades como persecución del delito, pero eso tendría que ser un esquema muy regulado.

Hoy día, digamos, pareciera ser que si se hace una coexistencia de una mica de identidad, que insisto, es una mica necesaria, no es un trámite que resulte excesivo, sino más bien es el

cumplimiento de una responsabilidad constitucional por parte del gobierno federal, fundamentalmente para quienes hoy no tienen ese mecanismo de identificación que son los menores de edad, podría generar algún problema en su coexistencia con la credencial para votar.

¿Dónde queremos llegar? Queremos llegar a un mecanismo donde se tenga con suma claridad las posibilidades de mantener el padrón electoral en manos de las autoridades electorales, en un esquema de absoluta actualización, de buena utilización para el proceso electoral y por supuesto también que existan esos mecanismos de identificación para todos los ciudadanos mexicanos.

Terminaría mencionando que en el contexto de lo que ha sido esta discusión pública que es de fundamental importancia, el IFE ha venido preocupándose por agregar al uso del padrón electoral, mecanismo que permitan mayor seguridad en la administración de la base de datos, pese a que digamos ha habido algunas discusiones que han dado o algunas informaciones públicas que han dado cuenta de algunos usos inadecuados del padrón electoral, es un hecho que el IFE ha sido proactivo en la presentación de las denuncias correspondientes y ha sido una institución que se ha preocupado fundamentalmente por evitar que estas circunstancias ocurran.

La Comisión del Registro que está presidiendo el consejero Nacif, realiza un trabajo, desde mi perspectiva, estupendo, porque ha colocado sobre la mesa de discusión cómo le tenemos que hacer un día para que los partidos políticos en términos del Código Electoral, puedan mantener una debida revisión de la integración y actualización del padrón electoral, pero sin que existan bases de datos que estén fuera del control y de la responsabilidad estricta de la autoridad electoral en el

ambiente de la sociedad para evitar que haya estos manejos que, insisto, se han dado a conocer a través de algunos medios de comunicación.

Muchas gracias señor diputado.

-- ooOoo --