



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**REPERCUSIONES JURÍDICO-POLÍTICAS DE  
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CÉDULA DE  
IDENTIDAD CIUDADANA**

**T E S I S**

**Que para obtener el Título de**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**Alejandro León Valadez**

**Asesor: Mtro. Esteban Ruiz Ponce**

Ciudad Universitaria

marzo de 2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.







## **DEDICATORIA**

Sin duda he de agradecer en primer lugar a mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, que a través de su Facultad de Derecho y especialmente mediante el Sistema de Universidad Abierta ofrece la oportunidad de superación de calidad a quienes por diversos motivos no cuentan con las condiciones ideales de estudio y de superación profesional en el ámbito de la formación jurídica. Ello hace que nuestra institución se ubique dentro de las universidades de vanguardia en la enseñanza jurídica tanto tradicional como abierta y a distancia. Muchas Gracias.

A mi madre, Celia Valadez y a mi padre, Eleazar León, por su apoyo siempre incondicional y a quienes les digo que más vale tarde que nunca. Ambos saben con certeza que sin su entusiasmo, ánimo y motivación, este trabajo no habría llegado a su término. No puedo dejar de reconocer el esfuerzo de mi padre, desde hace años pero sobre todo en los tiempos recientes, para dar continuidad y seguimiento a todo tipo de trámites para que su primogénito consiga su titulación.

A mis hermanos Mónica, Gina, Horacio y Homero, por lo que he aprendido de la vida a través de la convivencia fraternal y familiar, a pesar del tiempo y las distancias.

Agradezco a cada uno de mis profesores, todos ellos comprometidos con obsequiar al alumnado los conocimientos, las técnicas, las habilidades y aptitudes que nos prepararán para la vida jurídica, pero de mayor alcance, con inculcar a sus pupilos los valores que nos distinguen como orgullosos

integrantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, Pumas por siempre, mexicanos orientados hacia la excelencia.

En especial agradezco al Maestro Esteban Ruiz Ponce por su atinada guía en la elaboración de este trabajo, por su paciencia y ánimo en su revisión y trámite, y sobre todo por sus consejos y calidad humana, que convierten el trabajo en placer, y transforman la más superficial de las charlas en un aprendizaje continuo.

Finalmente, quisiera dedicar este trabajo a mis hijos Diego, Rodrigo, Carolina, Mario Alberto y Guillermo Alejandro, quienes a lo largo de los años son y han sido mi aliciente e inspiración para todos los actos importantes de la vida, y a quienes espero dejarles por lo menos un buen ejemplo, eso que los padres tenemos como excelente oportunidad para dejar como legado a los hijos. Por ustedes y para ustedes, dedico este trabajo con el que concluye esta importante etapa de mi existencia, y da inicio otra, que será, así lo espero, mejor, y si no, con certeza será más interesante.

De manera muy especial dedico este esfuerzo a Dulce, a mi compañera de la vida, quien es en gran parte responsable de que este trabajo se haya concluido, quien en incontables ocasiones robó tiempo a nuestros hijos y al sueño para compartirlo conmigo en la elaboración de este estudio, en su revisión crítica y con su acertada visión jurídica, quien es responsable de que mucho del material de investigación no se encuentre en estas páginas, así como de que textos o datos que no estaban previstos, formen parte de este trabajo. Dulce, muchas gracias, gracias por compartirlo todo conmigo.





<b>CONTENIDO</b>	<b>PAG.</b>
<b>CAPÍTULO I. LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA</b>	<b>8</b>
I.1 ANTECEDENTES	8
I.2 CONCEPTO	10
I.3 CARACTERÍSTICAS	11
I.4 OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO	14
I.5 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	17
I.6 MODALIDADES DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	21
<b>CAPÍTULO II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 1990</b>	<b>35</b>
II.1 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA	35
II.2 LEY GENERAL DE POBLACIÓN	39
II.3 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	53
II.4 LEGISLACIÓN VIGENTE EN OTROS PAÍSES	56
<b>CAPÍTULO III. EL PADRÓN ELECTORAL Y EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES</b>	<b>83</b>
III.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	83
III.2 CONCEPTO DEL PADRÓN ELECTORAL	88
III.3 CARACTERÍSTICAS DEL PADRÓN ELECTORAL	89
III.4 FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PADRÓN ELECTORAL	91
III.5 LA CREDENCIAL PARA VOTAR EXPEDIDA POR EL IFE	94

III.5.1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	94
III.5.2 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	96
III.5.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	101
III.5.4 PREVISIONES LEGALES PARA EL FUTURO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	104
III.5.4.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007	104
III.5.4.2 REFORMA AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 2008	106
III.5.5 DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN CON FINES ELECTORALES	110
<b>CAPÍTULO IV. REPERCUSIONES JURÍDICO-POLÍTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA</b>	<b>115</b>
IV.1 COEXISTENCIA DE LA CÉDULA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA Y LA CREDENCIAL PARA VOTAR	172
IV.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA Y ELIMINACIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	193
IV.2.1 FUENTES DE INFORMACIÓN: REGISTRO CIVIL, SERVICIOS DE SALUD Y OTRAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO	197
IV.2.2 FUENTE BÁSICA DE INFORMACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL ACTUAL	201
IV.3 TRANSFORMACIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR EN	204

CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA

**CONCLUSIONES** 211

**BIBLIOGRAFÍA** 221

## **INTRODUCCIÓN**

Si durante más de veinte años ha existido una norma constitucional que establece la eventual creación de la Cédula de Identidad Ciudadana a través del Registro Nacional de Ciudadanos, resulta que esta disposición ha sido letra muerta tanto en la Carta Magna como en la legislación secundaria desde 1990.

Siendo así que el artículo Segundo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que en tanto no se expida la Cédula de Identidad Ciudadana, los ciudadanos mexicanos deberán inscribirse en los padrones electorales, implica que una vez creada la Cédula mencionada, ya no será necesario el Padrón Electoral, ni la Credencial para Votar expedida por la autoridad electoral.

Es también en 1990 cuando la Constitución y la Ley ordenan la creación de un Órgano Electoral, denominado Instituto Federal Electoral, que a partir de 1991 se haría cargo de los procesos electorales federales. En esa nueva ley electoral denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se establecía que el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral expediría la Credencial para Votar, con objeto de que los ciudadanos mexicanos la obtuvieran y estuvieran en posibilidad de ejercer su derecho al sufragio.

Este documento electoral, la Credencial para Votar, ha transitado por una serie de modificaciones y mejoras que han hecho que la ciudadanía reconozca en ella el instrumento ideal de identificación, por su confiabilidad, sus características de seguridad que la hacen infalsificable, la accesibilidad para su

obtención, la gratuidad de su adquisición (el ciudadano no cubre ningún costo por la expedición de su credencial) y principalmente por su aceptación en todo tipo de trámites ante instituciones públicas y privadas. La Credencial para Votar expedida por el Instituto Federal Electoral contiene actualmente la fotografía de su titular, su firma, huella digital, clave de elector, domicilio, año de expedición, sección electoral, y recientemente se le adicionó la Clave Única de Registro de Población (CURP), así como la vigencia, que a partir de la reforma legal de 2008, será de diez años a partir de su expedición.

En julio de 2009 el Jefe del Ejecutivo Federal anunció la próxima emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana, en los términos de la Ley General de Población, lo que implica, como ya se mencionó, la desaparición de la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente expide el Instituto Federal Electoral. En cualquiera de los escenarios posibles en que se desarrolle la expedición de la Cédula, existirá un conflicto jurídico-político.

En este trabajo se habrá de demostrar que la emisión de la nueva Cédula de Identidad Ciudadana generará un grave conflicto jurídico por la coexistencia de ambos instrumentos de identificación de los ciudadanos (la coexistencia se daría porque el COFIPE ordena la expedición de la Credencial para Votar con Fotografía a los ciudadanos, y la Ley General de Población da vida a la Cédula de Identidad Ciudadana), conflicto cuya única solución es la desaparición de la Credencial para Votar con Fotografía, y para desaparecer a la Credencial para Votar expedida por el Instituto Federal Electoral se requeriría una reforma legal.

Sin embargo, el problema más grave se da en el plano del Estado de Derecho, cuyas bases son los principios y valores de la democracia, y es que sin importar si la Credencial para Votar con Fotografía desaparece o no, los datos que los ciudadanos aportan para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana serán captados, sistematizados, organizados y administrados por instancias del Gobierno Federal, lo que impactará en primer lugar en la imparcialidad de su utilización, en la secrecía<sup>1</sup> de los datos del ciudadano, en la exclusividad de esos datos para ser utilizados únicamente con fines electorales, y sobre todo, en la confiabilidad de las instituciones a cargo de la expedición de dicha cédula.

De manera complementaria, pero también importante, se plasmarán en este trabajo dos aspectos que inciden en las repercusiones jurídico políticas de la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, y que tienen que ver con la confidencialidad de los datos que los mexicanos proporcionen a la Secretaría de Gobernación para su incorporación al Registro Nacional de Población, y con el costo de los instrumentos de identificación.

---

<sup>1</sup> *Secrecía*.- anglicismo derivado de *secrecy*, estado o condición de algo secreto, escondido o reservado, en Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language, Gramercy Books, a Random House Company, New Jersey, USA, 1989, p.1289.

## **CAPÍTULO I. LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA**

### **I.1 ANTECEDENTES**

En la historia de México no ha existido ningún documento con las características de la Cédula de Identidad Ciudadana. Sin embargo, es posible señalar que han existido múltiples documentos que contienen datos respecto de los ciudadanos mexicanos.

Se puede considerar que las primeras anotaciones de las personas en nuestro país se encuentran centradas en el ámbito de su estado civil, siendo por ello importante resaltar las anotaciones parroquiales que sirvieron en su momento para diferenciar entre los individuos considerados verdaderamente personas y aquellos que no lo eran, dentro de los que se puede mencionar a los indígenas y esclavos africanos.

Esta situación prevaleció hasta que en 1859, a través de las Leyes de Reforma, nuevamente haciéndose referencia al estado civil de las personas, el Estado laico decide retomar la vigilancia y control sobre la población y lo realiza creando el Registro Civil, que es una institución que si bien no se puede considerar que expida documentos de identificación con características semejantes a las de la Cédula de Identidad Ciudadana, destaca por el hecho de ser la primera dependencia que en este sentido permitió llevar un control y registro de los habitantes de nuestro país.

A partir de ese momento han existido diversos medios de identificación de los mexicanos, tales como el pasaporte, la credencial de elector, la cartilla militar y, de aparición reciente, la clave única de registro de población (CURP). Sin embargo, todos ellos surgen con fines y motivos diversos a la idea de ser un medio de identificación ciudadana.

La credencial para votar con fotografía representa el documento más cercano a esta Cédula de Identidad Ciudadana, sin embargo, tampoco surgió con este fin, sino que fue concebida como un medio que permitiera el libre y legal ejercicio del sufragio en México.

Es por ello que resulta relevante el análisis de esta cédula con características particulares y cuyos antecedentes se limitan a la Ley General de Población que desde 1974 refería la expedición de este documento<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ley General de Población, artículo 98.- “Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana”.

## I.2 CONCEPTO

Desde un aspecto genérico, la Cédula de Identidad Ciudadana se puede definir como: “un documento emitido por una autoridad administrativa competente para permitir la identificación personal de los ciudadanos”<sup>3</sup>

El concepto que refiere la Ley General de Población en su artículo 104 es el de “documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.”

De la anterior definición se desprenden los siguientes elementos:

- a) Es un documento oficial.- Cabe considerarlo de esta manera ya que la Cédula es un medio escrito que contiene información certificada del ciudadano, con el cual su titular proporcionará a quien lo solicite o a la autoridad competente los datos de identificación que le sean requeridos.
- b) Sirve como medio de identificación.- Entendiendo que a través de este instrumento será posible reconocer la identidad del ciudadano.
- c) Hace prueba plena.- Lo que se puede afirmar respecto de los datos contenidos en la cédula “cuando no existen dudas sobre la verdad ocurrida se habla de plena prueba...”<sup>4</sup>

Por otra parte también cabe mencionar que este documento, de conformidad con la legislación en comento es un servicio de interés público que presta el Estado Mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, según lo dispuesto por su artículo 97<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Documento\\_de\\_identidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Documento_de_identidad)

<sup>4</sup> Gozaíni, Osvaldo Alfredo. *Derecho Procesal Civil. Tomo I., Teoría General del Derecho Procesal*, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992, p. 614

<sup>5</sup> Artículo 97 de la Ley General de Población.

### **I.3 CARACTERÍSTICAS**

La Ley General de Población ha sido la encargada de puntualizar a través de diversos preceptos los elementos fundamentales y características de la Cédula de Identidad Ciudadana, tales como la valoración de la misma, al señalar que este documento tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero, y las personas morales con domicilio en el país.

Por lo que se refiere al costo que implicará para los ciudadanos la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se ha ordenado que sea gratuita, no así en los casos de renovación o reposición, en los que deberá atenderse lo que determine la Ley Federal de Derechos.

Respecto de su vigencia cabe mencionar que la Ley General de Población dispone que la Cédula de Identidad Ciudadana tendrá una vigencia que no podrá exceder de 15 años; no obstante, hasta este momento ni la Ley ni su Reglamento han definido la vigencia precisa del documento.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 107 de la legislación en cita, los datos y elementos básicos o fundamentales que contendrá serán los siguientes:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;

V. Fecha de nacimiento; y

VI. Firma y huella dactilar.

Sin embargo, además de estos datos y elementos, el Reglamento de la Ley General de Población faculta al Registro Nacional de Población para determinar aquellos que deberá contener la Cédula de Identidad Ciudadana .

De acuerdo con las atribuciones que la ley les confiere, diversas instancias públicas integraron la Comisión Intersecretarial para el Registro Nacional de Población (RENAPO), por lo que en dicha integración participaron la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Presidencia de la República, y como Comisión expidieron el documento denominado *Registro Nacional de Población, Proyecto Cédula de Identidad*, publicado en julio de 2007 en el cual se especifica que la Cédula de Identidad Ciudadana tendrá los siguientes datos y elementos:

ANVERSO: CURP, nombre y apellidos, fotografía del titular, vigencia de la cédula, código de barras CURP, entidad federativa, municipio y sección electoral. También en el anverso se apreciará la presencia de un chip electrónico.<sup>6</sup>

REVERSO: Código de barras, que a su vez contiene datos de la CURP, de la fotografía y de las huellas, el número de folio, una leyenda alusiva al propio documento, y una zona de lectura mecánica.

---

<sup>6</sup> *Chip o microchip*, también llamado Circuito Integrado (CI), consiste en una placa de silicio pequeña en la que se encuentran miles de dispositivos electrónicos interconectados (diodos, resistencias, capacitores, etc. Los microprocesadores son ejemplos de chips muy avanzados. También lo son las memorias digitales. *Diccionario de informática*, en <http://www.alegsa.com.ar/Dic/chip.php>

En el CHIP se contendrá información sobre: Datos de identificación, domicilio, fotografía, biométricos, firma electrónica, monederos electrónicos y claves de acceso a servicios y aplicaciones.

#### **I.4 OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO**

Es la propia Comisión Intersecretarial para el Registro Nacional de Población, la que refiere el objetivo de la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, manifestando que es “acreditar fehacientemente la identidad y ciudadanía de las personas que conforman la población mexicana, poniendo en vigor la reforma constitucional de 1990”.

El mencionado órgano del Registro Nacional de Población ha establecido una visión integral de la Cédula de Identidad Ciudadana, a través de la cual se pueden identificar las ventajas que a mediano y largo plazo, desde el punto de vista de cada dependencia, representa la Cédula.

##### **a) VISIÓN GOBIERNO ELECTRÓNICO (Presidencia/SFP):**

Promover el desarrollo del Gobierno Electrónico y facilitar la entrega de servicios a la población a través del uso de las tecnologías de la información.<sup>7</sup>

Promover el uso de la Firma Electrónica Avanzada como mecanismo de acceso a programas, trámites y servicios del gobierno y sector privado.

##### **b) VISIÓN BENEFICIARIOS (SHCP/Sector Salud):**

Administración y correcta aplicación de servicios y beneficios monetarios o en especie.

---

<sup>7</sup> Las tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC, TICs o bien NTIC para *Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación*) agrupan los elementos y las técnicas utilizadas en el tratamiento y la transmisión de las informaciones, principalmente de informática, Internet y telecomunicaciones. Consultado en [http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas\\_de\\_la\\_informaci%C3%B3n\\_y\\_la\\_comunicaci%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas_de_la_informaci%C3%B3n_y_la_comunicaci%C3%B3n)

Expediente clínico

Surtido de medicamentos

c) VISIÓN CÉDULA DE IDENTIDAD (SEGOB/SRE):

Acreditar identidad con probanza plena y seguridad jurídica de los datos que la certifican en relación biunívoca<sup>8</sup> con su titular.

Reconocimiento por las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional.

Las fases a través de las cuales considera esta Comisión que se lograrán los objetivos, serán las siguientes:

Primera etapa: La Cédula de Identidad será utilizada para verificar la identidad y ciudadanía de la persona, **así como para ejercer el derecho al voto.**

Segunda etapa: Este documento contribuirá al desarrollo del gobierno electrónico, facilitará la gestión de trámites y servicios, disminuirá la comparecencia personal de la población en las ventanillas del Gobierno, y mejorará la eficiencia del servicio público y la confianza de la sociedad en el Gobierno.

Tercera etapa: Permitirá, tanto a la persona como a la Administración Pública, tener la certeza de que los servicios y beneficios que se otorguen a la

---

<sup>8</sup> *Biunívoco, ca:* adj. MAT. Correspondencia matemática que asocia cada uno de los elementos de un conjunto con uno, y sólo uno, de los elementos de otro conjunto, y cada elemento de éste último con uno, y sólo uno, de los elementos de aquel. *Diccionario de la lengua española* Espasa-Calpe, 2005.

población se apliquen sin duplicidades o asignaciones indebidas. Ello generará ahorros y coadyuvará al uso transparente de los recursos presupuestales.

## **I.5 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**

El Registro Nacional de Población, como autoridad encargada de la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, tiene su fundamento constitucional en el artículo 36, fracción I, que establece entre las obligaciones del ciudadano la de realizar su inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos.

De igual manera señala la facultad de regular a través de una ley secundaria la estructura, funcionamiento y organización del Registro, así como del documento que servirá para acreditar la ciudadanía mexicana.

Por otra parte, el artículo Segundo Transitorio constitucional publicado el 6 de abril de 1990, dispone que mientras no exista efectivamente el Registro Nacional de Población es obligatoria la inscripción en los padrones electorales.

Ahora bien, la Ley General de Población refiere respecto de este tema que será la Secretaría de Gobernación quien tendrá las atribuciones referentes al registro, acreditación de la identidad y expedición del documento correspondiente de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero, y correlativamente es una obligación para los ciudadanos mexicanos la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos, y de esta manera podrán obtener su Cédula de Identidad Ciudadana.

Aunado a lo anterior, resulta importante destacar la confidencialidad de la información que esta Secretaría debe guardar. Sólo tendrá la obligación de entregar la misma a las dependencias y entidades públicas que lo requieran

para el ejercicio de sus atribuciones, y en particular al Instituto Federal Electoral, para la integración de los instrumentos electorales<sup>9</sup>.

La finalidad de este Registro Nacional de Población consiste en registrar a todas las personas que integran la población del país, con los datos que permitan comprobar su identidad, incluyendo mexicanos mayores, menores de edad y extranjeros.

Existirá un Registro de Menores de Edad en donde se asentarán los datos correspondientes a los menores de edad que formen parte de la población mexicana; respecto de los extranjeros, su registro será a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

El Registro Nacional de Ciudadanos contará con el apoyo de un Comité Técnico Consultivo, en los términos que establezca el Reglamento.

El procedimiento que expresa la legislación para cumplir con la obligación de inscripción en el registro consiste, en primer lugar, en la presentación de la solicitud de inscripción correspondiente, y posteriormente entregar copia certificada del acta de nacimiento o, en su caso, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización, para que una vez realizado esto, la Secretaría de Gobernación se encuentre en condiciones de expedir y poner a disposición del ciudadano el documento de Identidad Ciudadana. Otra característica importante consiste en la gratuidad en la expedición de este documento, que de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Población deberá cumplir la autoridad que expida este documento. Hasta el momento no se ha definido si la renovación o reexpedición también gozarán de esa

---

<sup>9</sup> Artículo 112 de la Ley General de Población.

gratuidad, ya que eso será determinado en su momento por la Ley Federal de Derechos.

Por lo que toca a la renovación de la Cédula de Identidad Ciudadana, en la legislación se observa que se llevará a cabo a más tardar noventa días antes de que concluya su vigencia, la cual no podrá exceder de 15 años o cuando se encuentre deteriorada por su uso; y cuando los rasgos físicos de una persona cambien de tal suerte que no se correspondan con los de la fotografía que porta la Cédula.

En todos los casos, el portador deberá devolver la Cédula de Identidad Ciudadana anterior al momento de recoger la nueva.

Si se da el supuesto del que el ciudadano extravíe o por alguna causa sea destruida su Cédula de Identidad Ciudadana, existe la obligación de dar aviso a la Secretaría de Gobernación, dentro de los 30 días siguientes a que esto suceda, para que pueda llevarse a cabo su reposición.

En el Reglamento de la Ley General de Población también se refiere este tema en el capítulo cuarto, artículos 41 al 88, puntualizando sobre el cumplimiento de la obligación de inscripción y expedición de la Cédula con factores tales como el término de seis meses a partir de cumplir la mayoría de edad, o en el caso de los extranjeros, de obtener la carta de naturalización para solicitar la Cédula de Identidad Ciudadana, y en aquellos supuestos en que los mexicanos residan en el extranjero, serán el Registro Nacional de Población y la Secretaría de Relaciones Exteriores las autoridades encargadas de definir lo que se realizará al respecto.

Continuando con el tema de los términos que establece la regulación citada, cabe apuntar que en caso de que se extravíe la Cédula, el ciudadano contará con un período de treinta días posteriores al extravío para denunciar el hecho ante el Ministerio Público, que se encargará de entregar un acta o comprobante que permitirá dar aviso al Registro Nacional de Población de la situación y, en consecuencia, realizar el procedimiento para su reposición.

Finalmente, resulta importante mencionar que el 25 de agosto de 2008 la Secretaría de Gobernación publicó el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, que prevé 74 acciones específicas a corto, mediano y largo plazos en el combate a la violencia y el crimen organizado. El documento difundido en el Diario Oficial de la Federación da a conocer los objetivos suscritos en el marco de la 23 Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública el 21 de agosto de 2008, donde el Titular del Ejecutivo Federal se comprometió a depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia, y respecto del tema que nos ocupa, en el punto XII se estableció que la Secretaría de Gobernación se compromete **mediante la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana**, a integrar en un solo sistema el Servicio Nacional de Identificación Personal, que servirá de base para el propósito de identificación personal en los trámites más relevantes. El plazo que se señaló en este plan para llevar a cabo este acuerdo será de tres años.

## **I.6 MODALIDADES DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

El análisis e investigación respecto de los diversos medios de identificación en otros países puede representar suma importancia, ya que como se desprende de lo expuesto hasta el momento, la Cédula de Identidad Ciudadana aún no se ha implementado en este país, pero en otros países ya existe un documento con características similares a aquella.

A continuación se considerarán algunos ejemplos de naciones latinoamericanas y europeas:

**Venezuela.-** En la presente investigación se incluye en primer lugar, ya que esta nación fue la pionera en expedir un documento de identidad nacional en el año de 1944.

El documento en Venezuela se denomina *Cédula de Identidad* y la autoridad facultada para emitir este medio de identificación es el Servicio Administrativo de identificación, Migración y Extranjería, y a pesar de que contiene datos proporcionados por la población, se llegó a criticar por falta de seguridad de la información.

Sin embargo, desde 2009 se propuso la implementación de una nueva Cédula de Identidad Electrónica que a través de un chip o memoria permitirá almacenar todos los datos del ciudadano, tales como nombre, número de identidad, fecha de nacimiento y de expedición, estado civil, así como la firma y la huella digital

estarán grabados en láser, lo que dificultará que se forje el documento además de que incluirá el perfil biométrico.<sup>10</sup>

Por lo anterior, de acuerdo a lo señalado por el propio Director Nacional del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería de ese país: "La cédula [electrónica] tiene un pequeño circuito integrado o chip en la parte superior derecha que almacena la información biométrica de la persona y todos sus datos, así como otros aspectos que cualquier institución requiera. Se trata de algo totalmente inaccesible para quienes pretendan hacer fraude"<sup>11</sup>.

La nueva cédula electrónica será elaborada con un material basado en una lámina de policarbonato que se pretende tenga una duración de hasta 15 años. En cuanto al tiempo en que las autoridades de Venezuela han considerado que será necesario para que toda la población pueda obtenerla, se ha estimado que será de tres a cinco años.

**Argentina-** Este país cuenta hasta el día de hoy con una *cédula de identidad* que expide la Policía Federal Argentina a aquellos ciudadanos que no tengan antecedentes penales, sirve como método de identificación pero no es útil para emitir el sufragio ni para trámites bancarios, por lo que no se considera importante.

---

<sup>10</sup> La *biometría* es el estudio de métodos automáticos para el reconocimiento único de humanos basados en uno o más rasgos conductuales o físicos intrínsecos. El término se deriva de las palabras griegas "bios" de vida y "metron" de medida. Las huellas dactilares, las retinas, el iris, los patrones faciales, de venas de la mano o la geografía de la palma de la mano, representan ejemplos de características físicas de los rasgos biométricos. *Wikipedia*, <http://es.wikipedia.org/wiki/Biometr%C3%ADa>

<sup>11</sup> [http://www.danterivas.org/inicio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7:asegurante-rivas-los-venezolanos-contaremos-con-una-cedulainfalsificable&catid=1:noticias&Itemid=2](http://www.danterivas.org/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=7:asegurante-rivas-los-venezolanos-contaremos-con-una-cedulainfalsificable&catid=1:noticias&Itemid=2), 16 de mayo de 2010.

Para estos últimos efectos, el documento idóneo es el *Documento Nacional de Identidad* (DNI), que se puede considerar la identificación principal de esa nación, que es obligatoria para el ejercicio del sufragio y para identificación ante autoridades judiciales.

Las características del Documento Nacional de Identidad que está estructurado como una pequeña libreta, están reguladas a través de la Ley de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional.

El contenido de este documento es el siguiente: la primera página incluye nombre, apellidos, sexo, fecha y lugar de nacimiento, fotografía e impresión de la huella digital del pulgar derecho; las páginas sucesivas señalan domicilio y cambios posteriores, datos de estado civil, previsión social, antecedentes militares y constancia de emisión del voto en contiendas electorales y plebiscitos vinculantes y no vinculantes, así como los datos elementales de salud y la voluntad de donar o no órganos. Las páginas están perforadas con el número de documento para evitar falsificaciones.

El reconocimiento del Documento Nacional de Identidad Argentina va mas allá del territorio argentino, ya que al formar parte ese país del Mercosur,<sup>12</sup> es suficiente la presentación de esta identificación para viajar a cualquiera de los países integrantes de esta alianza.

---

<sup>12</sup> El ***Mercado Común del Sur*** (Mercosur) es una unión subregional integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Bolivia y Venezuela en proceso de incorporación. Tiene como países asociados a Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Fue creado el 26 de marzo de 1991 con la Firma del Tratado de Asunción, estableciendo la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. <http://es.wikipedia.org/wiki/Mercosur>

Ahora bien, desde el 2009 se ha impulsado la expedición a cargo del Registro Nacional de las Personas adscrito al Ministerio del Interior, de un nuevo DNI, que contiene fundamentalmente la misma información que el anterior, y su diferencia básicamente radica en la elaboración del mismo, además de que se expedirá en dos versiones: DNI libreta y DNI tarjeta.

El DNI libreta contendrá la información del anterior DNI además de identificación biométrica, fotografía, firma e impresión dactilar del ciudadano. Sus nuevas medidas de seguridad consisten en utilización de papel de seguridad, tintas e impresión de seguridad, imágenes latentes, cubiertas holográficas, código OCR<sup>13</sup> y de dos dimensiones que contienen los datos biográficos y biométricos cuya lectura permite certificar su autenticidad, numeración láser de tipo cónica y la incorporación de firma digital, Este documento se utilizará como medio de identificación en todos los ámbitos, incluyendo el caso de la emisión del sufragio.

El DNI tarjeta, será la versión portátil de este documento de identidad y pretende evitar el extravío o deterioro del DNI libreta; contiene los datos identificatorios necesarios y suficientes para ejercer cualquier acto público o privado, a excepción del voto, que deberá ejercerse exclusivamente con el DNI libreta.

Estos documentos de identidad tienen un costo fijado a través de tasas arancelarias que deberán ser cubiertas para la obtención del mismo y son

---

<sup>13</sup> *OCR: Optical Character Recognition*, Reconocimiento Óptico de Caracteres, es un número que se integra con datos en clave, y un número consecutivo que hace al documento único e irrepetible.

variables dependiendo del trámite a realizar (expedición, renovación, etc.); pero la cantidad que se paga es por ambas versiones del DNI, no se puede obtener alguno en forma aislada.

En cuanto a la vigencia del anterior DNI cabe mencionar que no se ha visto afectada ya que se pretende que el cambio de DNI al nuevo formato sea paulatino.

Respecto de las actualizaciones que dispone la regulación argentina, son las siguientes: Al recién nacido se le entrega un DNI con ese carácter, por lo que la primera actualización se lleva a cabo en edad escolar, entre los 5 y 8 años; la segunda, al cumplir los 16 años de edad.

Ahora bien, se ha considerado como medida de seguridad del nuevo sistema, que los DNI que se otorguen a todos los mayores de 16 años tendrán vencimiento a los 15 años de emitidos; lo anterior con el fin de actualizar datos y, sobre todo, actualizar la fotografía de manera tal que el DNI no pierda efectividad con respecto a las características físicas de una persona.

A partir de noviembre de 2009, como parte de un proceso de modernización y digitalización de los documentos nacionales, el Documento Nacional de Identidad sigue constando de dos partes: la libreta tiene impresiones láser<sup>14</sup> para la numeración única del ciudadano, así como los datos

---

<sup>14</sup> **Láser** (Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation) Amplificación de Luz por Emisión Estimulada de Radiación. Dispositivo que utiliza un efecto de la mecánica cuántica, la emisión inducida o estimulada, para generar un haz de luz (también llamado láser) coherente de un medio adecuado y con el tamaño, la forma y la pureza controlados. Un láser es un haz de luz colimado, monocromático y coherente. Las fuentes de luz normales como bombillas de luz emiten fotones en casi todas las direcciones y, generalmente, en una amplia gama de longitudes de onda. También suelen ser incoherentes, o sea, las fases de los fotones emitidos por la fuente de luz no están relacionadas. En cambio un láser emite generalmente los fotones en un rayo estrechísimo, perfectamente definido, coherente y a menudo polarizado. Esta luz es

del estado civil, cambios de domicilio, donaciones de órganos y casillas para sellar en caso de elecciones; la otra parte es la tarjeta totalmente plastificada y contiene todos los datos que representan a la persona, además de una fotografía y la impresión dactilar derecha<sup>15</sup>.

**Colombia.-** En el caso de este país resulta interesante realizar un breve recorrido por los antecedentes que motivaron la adopción del documento de identidad que actualmente es vigente en Colombia y que se denomina *Cédula de Ciudadanía*, considerado el único documento oficial reconocido para actos de índole política, administrativa y judicial.

El primer antecedente que se puede encontrar de dicha cédula corresponde al año de 1853, en el cual se elaboró un modelo de cédula rudimentaria, a través del cual se trató de evitar la suplantación de la personalidad de los ciudadanos en las elecciones, y dada la causa que motivó su aparición, sólo sirvió para votar y se denominó *título del elector*.

A partir de 1904 este documento se utilizó también como medio de identificación en juicios, a petición de la autoridad.

En 1934, a través de un Decreto, fueron señaladas las características de un documento de identidad y se estableció que se utilizarían los últimos adelantos tales como la dactiloscopia. Esta cédula fue expedida y firmada por el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario del Jurado Electoral. La autoridad

---

prácticamente monocromática, ya que consiste en una sola longitud de onda. Se utiliza en la grabación y lectura de DVDs y CDs. Consultado en <http://www.alegs.com.ar/Dic/laser.php>  
<sup>15</sup> Solís, Víctor, en El Universal, México; "Entérate Cédulas de Identidad en América Latina", 13 de enero de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736987.html>

encargada de la cédula electoral fue la Oficina Sección Electoral adscrita al Departamento de Policía Nacional, lo cual consistió en un cambio, ya que dejó de ser un documento a cargo de las autoridades electorales.

El Gobierno Nacional, en 1951, ordenó la expedición de una nueva cédula de identidad hasta que, 10 años después, la Ley 39 establece como único documento de identificación la cédula de ciudadanía para todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales. Las cédulas eran expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. y serían expedidas a todos los colombianos y colombianas mayores de 21 años, esto último hasta 1975, ya que en este año se disminuyó la edad tres años, es decir, se otorgó la ciudadanía a partir de los 18 años. A los colombianos mayores de 7 años y menores de 18 se les expide una tarjeta de identidad.

En 1991 una nueva Constitución Política mantiene la independencia de la cedulación y las elecciones, y además incluye la parte que faltaba relativa a la identidad de las personas, lo cual se ve reflejado en la cédula café plastificada que reemplazó a la anterior blanca laminada, y surge con la adopción del sistema Prometeo, un proceso de archivo sistematizado que impuso que los documentos se imprimieran en lámina de acetato plastificado, más durables y resistentes a la humedad.

A través del Decreto 1010 en el año 2000 se estableció como objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e identificar a los colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de

participación ciudadana. A partir de este momento empieza la expedición de la cédula amarilla con hologramas.

Al finalizar noviembre de 2009, la Registraduría Nacional ha producido más 29 millones de cédulas amarillas con hologramas, y menos de un millón de ciudadanos están pendientes de tramitar la renovación de su documento de identidad.

A partir del primero de enero de 2010, se considera que el único válido será el formato que surgió en el año 2000, con el cual se han expedido las cédulas más recientes que cuentan con medidas de seguridad para evitar su falsificación, incluyendo la comparación de huellas dactilares, siendo el objetivo que todos los colombianos cuenten con esta moderna Cédula de Ciudadanía.

De acuerdo con Víctor Solís, se trata de una cédula de última generación, que permite la verificación automática de la identidad de las personas a través de la comparación de las huellas dactilares de los ciudadanos y su almacenamiento. Tanto en el anverso como en el reverso del documento se presentan características físicas y tecnológicas que reducen al máximo la vulnerabilidad del mismo y la posibilidad de su falsificación<sup>16</sup>.

**España.-** En este país europeo el documento de identidad se denomina Documento Nacional de Identidad (DNI), es personal e intransferible y lo expide el Ministerio del Interior. Acredita la identidad y nacionalidad española. Se vincula, en el caso de los españoles mayores de edad que gocen de plena

---

<sup>16</sup> Solís, Víctor, en El Universal, México; “*Entérate Cédulas de Identidad en América Latina*”, 13 de enero de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736987.html>

capacidad de ejercicio, con la identificación electrónica, así como con la firma electrónica de documentos.

Esta firma electrónica realizada a través del Documento Nacional de Identidad tiene el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

En cuanto a la edad para obtener el DNI, todos los españoles tienen derecho a que se les expida el Documento Nacional de Identidad, siendo obligatoria su obtención por los mayores de catorce años residentes en España y para los de igual edad que, residiendo en el extranjero, se trasladen a España por tiempo no inferior a seis meses. No obstante, puede obtenerse antes, desde la inscripción del menor en el Registro Civil. Aquellos que se encuentren obligados a obtener el Documento Nacional de Identidad deberán exhibirlo, cuando fueren requeridos para ello, por la Autoridad o sus Agentes.

La validez de este documento depende generalmente de la edad del ciudadano, el período se cuenta a partir de su expedición o renovación y actualmente se considera de:

- a) Cinco años, cuando el titular no haya cumplido los treinta al momento de la expedición o renovación.
- b) Diez años, cuando el titular haya cumplido los treinta y no haya alcanzado los setenta.
- c) Permanente, cuando el titular haya cumplido los setenta años.

Existen excepciones respecto de estos períodos de validez, según la condición del titular, en los siguientes casos:

a) Permanente, a personas mayores de treinta años que acrediten la condición de inválido.

b) Por un año, en casos especiales, como en los supuestos en que, por circunstancias ajenas al solicitante, no pudiera ser presentado alguno de los documentos o en los supuestos de variación de los datos que se recogen en el Documento Nacional de Identidad.

Los elementos que constan en el Documento Nacional de Identidad en España consisten en:

**ANVERSO:**

Nombre del ciudadano

Sexo y nacionalidad del ciudadano

Fecha de nacimiento del ciudadano

Número de serie del soporte físico de la tarjeta

Fecha de validez del documento

Número del Documento Nacional de Identidad del Ciudadano, seguido del carácter de verificación (Número de Identificación Fiscal)

La fecha de expedición en formato DDMMAA

La primera consonante del primer apellido + primera consonante del segundo apellido + primera consonante del nombre (del primer nombre en caso de ser compuesto)

Chip criptográfico , que contiene la siguiente información en formato digital:

Un certificado electrónico para autenticar la personalidad del ciudadano

Un certificado electrónico para firmar electrónicamente, con la misma validez jurídica que la firma manuscrita

Certificado de la Autoridad de Certificación emisora

Claves para su utilización

La plantilla biométrica de la impresión dactilar

La fotografía digitalizada del ciudadano

La imagen digitalizada de la firma manuscrita

Datos de la filiación del ciudadano, correspondientes con el contenido personalizado en la tarjeta.

Elementos de seguridad del documento, para impedir su falsificación:

Medidas de seguridad físicas:

Visibles a simple vista (tintas ópticamente variables, relieves, fondos de seguridad)

Verificables mediante medios ópticos y electrónicos (tintas visibles con luz ultravioleta, microescrituras)

Medidas de seguridad digitales:

Encriptación de los datos del chip

Acceso a la funcionalidad del DNI electrónico mediante clave personal de acceso (PIN)

Las claves nunca abandonan el chip

La Autoridad de Certificación es la Dirección General de la Policía.

## **REVERSO**

Información impresa (y visible a simple vista) sobre la identidad del ciudadano en la parte superior:

Lugar de nacimiento

Provincia-país

Hijo de

Domicilio

Lugar de domicilio

Provincia-país y equipo

Para poder incorporar el chip, el Documento Nacional de Identidad cambió su soporte tradicional (cartulina plastificada) por una tarjeta de material plástico, dotada de nuevas y mayores medidas de seguridad. A esta nueva versión del Documento Nacional de Identidad, a la que nos referimos como DNI electrónico, permitirá, además de su uso tradicional, acceder a los nuevos servicios de la Sociedad de la Información, ampliando las capacidades de actuar a distancia con las Administraciones Públicas, con las empresas y con otros ciudadanos.

En términos de lo expresado por Víctor Solís, desde marzo de 2006 el DNI electrónico consta de una tarjeta de policarbonato, y es uno de los documentos de identidad más modernos, pues contiene niveles de seguridad tales como hologramas, letras táctiles e imágenes láser cambiantes, un microchip, y almacena datos de filiación del titular, imagen digitalizada de la foto, imagen digitalizada de la firma manuscrita, plantilla de impresión dactilar del dedo índice de cada mano, un certificado para autenticación y otro para

firma, certificado electrónico de la autoridad emisora y el par de claves (pública y privada) de cada certificado electrónico<sup>17</sup>.

**Brasil.-** El documento nacional de identidad en esta nación sudamericana se denomina Registro General, un documento que incluye fecha de nacimiento, nacionalidad, nombre y apellidos, fotografía del titular, firma y huella dactilar del pulgar derecho. Como se explica en este estudio, la seguridad de este documento adolece de fallas, pues la emisión del mismo es responsabilidad de cada uno de los estados federales, y los ciudadanos podrían acudir a las oficinas de expedición con los requisitos para ello, y obtener más de un documento de identidad estatal con numeración distinta que, sin embargo, serían todos ellos válidos en el país<sup>18</sup>.

**Chile.-** El Carnet de Identidad cuenta con un Rol Único Nacional (RUN), que es el número de identificación único e irrepetible de todo chileno, y el Rol Único Tributario (RUT), asignado a toda persona nacional o extranjera inscrita en el Registro Civil. La credencial está conformada por una lámina de plástico de polímero y su impresión es láser. En caso de robo o extravío se puede efectuar el bloqueo de la cédula a través de Internet o vía telefónica, además de que sirve también de pasaporte para entrar a Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Perú, Bolivia y México<sup>19</sup>.

**Costa Rica.-** El Documento de Identidad es de manufactura totalmente electrónica, e incluye un aditamento que contiene información en un formato de

---

<sup>17</sup> Solís, Víctor, en El Universal, México; “*Entérate Cédulas de Identidad en América Latina*”, 13 de enero de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736987.html>

<sup>18</sup> *Op. Cit.*

<sup>19</sup> *Op. Cit.*

código de barras bidimensional. Su validez es de diez años, al transcurrir los cuales el ciudadano debe presentarse en el Registro Civil para tomarse una nueva fotografía y actualizar su información personal<sup>20</sup>.

**Perú.-** El Documento Nacional de Identidad es el único instrumento de identificación personal, tanto para los actos civiles, legales, comerciales, administrativos, judiciales, como para votar y para ser presentado ante cualquier autoridad. El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) otorga los DNI a los ciudadanos, existiendo un DNI especial para menores de edad, que simplifica su identificación a partir de su nacimiento.

---

<sup>20</sup> *Op. Cit.*

## **CAPÍTULO II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 1990**

### **II.1 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA**

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, en su artículo 36, fracción primera, establecía las obligaciones de los ciudadanos en México, dentro de las cuales podemos destacar para efectos de este trabajo, la fracción I que refiere la obligación de inscribirse tanto en el catastro de la municipalidad como en los padrones electorales, de acuerdo con lo que dispusieran las leyes secundarias vigentes.

Sin embargo, el 6 de abril de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma esta fracción del artículo 36, a través del cual se prescribe la obligación de inscribirse en el catastro, pero también deberá realizarlo en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos de las leyes vigentes, pero además agrega un texto de suma importancia ya que da fundamento a Cédula de Identidad Nacional, al considerar que “la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley; (...)”

Se puede apreciar que el texto constitucional, a diferencia del texto original, a partir de esta reforma prevé la existencia de un Registro Nacional de Ciudadanos, y no de manera genérica, como se establecía antes, en que se

mencionaban “los padrones electorales”, sin determinar con precisión a qué padrón se refiere. Además se adiciona un segundo párrafo, en el que se precisa que tanto el Registro Nacional de Ciudadanos como la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público. El texto de esta fracción permanece vigente hasta nuestros días.

De manera complementaria a la obligación que establece el numeral citado, el artículo 38 constitucional determina que en el caso de incumplimiento injustificado de las obligaciones impuestas en el artículo 36, la sanción aplicable será la suspensión durante un año de los derechos o prerrogativas del ciudadano, además de las señaladas en la ley.

Cabe mencionar que el artículo 38 no ha sido modificado, por lo cual el texto original continúa vigente.

Como desde la promulgación del decreto de reforma mencionado hasta el año de 2010 no se ha concretado la creación de un Registro Nacional de Ciudadanos, tanto lo establecido por la primera fracción del artículo 36 como la sanción aplicable por el incumplimiento de inscribirse en él, que se determina en el artículo 38, han sido letra muerta.

Sin embargo, en el segundo artículo transitorio de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece desde el 6 de abril de 1990 que mientras no exista el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos tendrán la obligación de inscribirse en el padrón electoral.

Ahora bien, resulta importante analizar qué dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acerca de los padrones electorales, específicamente a partir de la reforma constitucional en estudio.

En primer lugar, el texto original del artículo 41 constitucional señalaba que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Luego de una primera reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, y la segunda, publicada en el mismo medio el 6 de abril de 1990, en la parte que corresponde al tema que nos ocupa, el artículo 41 constitucional establecía que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en el ámbito federal y por los de los Estados, en el aspecto interior, de conformidad con lo señalado por la propia Constitución Federal y las Constituciones de los Estados, mismas que no deberán contravenir lo establecido en el Pacto Federal.

Por lo que se refiere a la organización de las elecciones federales se define como una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos de acuerdo con lo dispuesto por la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios rectores señalados para realizar esta función electoral son la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En cuanto al organismo público electoral que organice las elecciones, llevará a cabo las actividades relativas al Padrón Electoral, preparación de la

jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales.

Es a partir de la reforma constitucional de 1990, que la Carta Magna habla por vez primera de un organismo público, que entre otras actividades, se ocupará de las actividades del Padrón Electoral.

Al respecto, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuyo Libro Tercero trata del Instituto Federal Electoral, organismo depositario de la autoridad electoral federal, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y por tanto responsable de las actividades del Padrón Electoral, no obstante se agotará este tema más adelante en el capítulo correspondiente.

## **II.2 LEY GENERAL DE POBLACIÓN**

La Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, originalmente abordaba el tema del registro de la población y de la identificación personal en sus artículos del 85 al 92.

En este sentido se expresa que la Secretaría de Gobernación sería la encargada de llevar el registro e identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

Ahora bien, específicamente atribuye al Registro de Población e Identificación Personal, con la finalidad de conocer los recursos humanos con que cuenta el país, para elaborar los programas de la administración pública en materia demográfica. Se puede apreciar que la Ley preveía la existencia del Registro de Población e Identificación Personal, pero a pesar de ello no se dio inicio al registro de ciudadanos y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, no obstante lo ordenado por el artículo Transitorio Cuarto, en que se señalaba como atribución de la Secretaría de Gobernación determinar la fecha en que habría de iniciarse el registro de la población mexicana.

Durante la vigencia de los artículos que se analizan, modificados en 1992, la Secretaría de Gobernación no señaló fecha alguna al respecto.

La Ley General de Población de 1974 abordaba además otras características del registro de población, en el cual se consideró incluir tanto a nacionales como extranjeros, permitiendo que la Secretaría de Gobernación

dispusiera la manera en que se organizaría administrativamente el Registro de Población e Identificación Personal que habría de establecerse a lo largo del territorio nacional.

En cuanto al objeto del Registro de Población e Identificación Personal, la propia Ley consideró que sería el de recabar todos los datos relativos a la identificación de la población de este territorio, mexicanos y extranjeros, realizando una clasificación de los datos de los habitantes del país, de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia;

Para llevar a cabo esta clasificación se valdrá de actividades tales como realizar un padrón de los mexicanos residentes en el extranjero, coordinar los métodos de identificación y registro que estuvieran en uso en las distintas dependencias de la administración pública, con el propósito de constituir un solo sistema elaborado científicamente; y para efectos del presente trabajo destaca el que consiste en crear un documento que se denominará Cédula de Identidad Personal y que tendrá el carácter de instrumento público, probatorio de los datos que contenga en relación con el titular.

Por otra parte, cabe destacar que el texto original de la Ley General de Población no preveía el registro de los nacionales clasificados en ciudadanos y menores de edad, sino que únicamente hablaba de una clasificación genérica por edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia, a diferencia de los artículos vigentes, que consideran, además de los extranjeros residentes en el país, el registro de ciudadanos y el registro de menores, así como el registro de los mexicanos residentes en el extranjero, y al efecto las autoridades federales, estatales y municipales así como funcionarios y empleados del Servicio Exterior

Mexicano, serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta correspondan en esta materia.

El registro, se afirmaba en la propia Ley, que sería gratuito para los mexicanos, además de ser obligatorio, sin embargo, en el caso de los extranjeros sí se consideró que existiera un pago.

Sin embargo, a pesar de estar previsto en el artículo 88, no se crearon las unidades administrativas del Registro de Población e Identificación Personal para llevar a cabo las actividades y procedimientos técnicos del registro.

Ya en esta reforma se establecía la creación de un documento de identidad de los habitantes del país y de los mexicanos en el extranjero, denominado *Cédula de Identidad Personal*, al que se le otorga el carácter de instrumento público, probatorio de la información de identidad del titular. Por supuesto, durante la vigencia de los artículos analizados, no se actualizó la creación de ese instrumento.

En cuanto a la expedición de la Cédula, al igual que el registro, también se preveía el cobro de derechos únicamente a los extranjeros por concepto de registro y expedición de la Cédula de Identidad Personal.

Todos estos aspectos prevalecieron en ese estado hasta la publicación de un decreto de fecha 22 de julio de 1992, en el cual con fundamento en la reforma constitucional de 1990, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población.

Estas reformas forman parte de la legislación vigente, es importante destacarlas y analizarlas detalladamente tal y como se realizará a continuación:

Se ratifica a la Secretaría de Gobernación en el encargo del registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

En lo referente al Registro Nacional de Población se establece que tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Se puede apreciar que a partir de la reforma de 1992 se considera la existencia de una instancia de la Secretaría de Gobernación, denominada *Registro Nacional de Población*, con las mismas funciones que habría de tener la anteriormente considerada por la Ley, y que, al igual que la instancia referida, no ha iniciado la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

De acuerdo con esta legislación, en el *Registro Nacional de Población* se inscribirá a los mexicanos mayores de edad mediante el *Registro Nacional de Ciudadanos*, así como a los menores a través del *Registro de Menores de Edad*, y a los extranjeros a través del *Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana*.

Esta base de datos estará integrada con la **información certificada** de los mexicanos mayores de 18 años, **que soliciten su inscripción en los términos establecidos por la ley y su reglamento.**

En cuanto a los menores de edad existirá un registro especializado que se denomina *Registro de Menores de Edad*, se conforma con los datos de los mexicanos menores de 18 años, que se recaben a través de los registros civiles.

Se establece que los extranjeros residentes en México también serán considerados en un registro denominado *Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana*, integrado con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación.

De lo anterior se puede observar que la ley prevé que el Registro Nacional de Población se integre con tres secciones: el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad, y el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana. Para los efectos del presente trabajo, concentraremos la atención en el primero de ellos, así como en la expedición del documento que según la Ley General de Población acredita la ciudadanía de los mexicanos.

La incorporación de los datos de una persona en el Registro Nacional de Población, conlleva la asignación de una clave que se denominará *Clave Única de Registro de Población*, misma que sirve para identificar de manera individual al registrado.

Es a partir de esta reforma que se contempla la asignación de dicha clave de identificación personal, que se denomina Clave Única de Registro de Población (CURP), con objeto de registrar a cada persona e identificarla de forma individual con una clave exclusiva e irrepetible, y así evitar dudas o confusión sobre la identidad de su titular.

La relación que se establece entre la Secretaría de Gobernación y las autoridades locales será de colaboración, ya que éstas contribuirán a la integración del Registro Nacional de Población, a través de convenios de normatividad que establezcan los procedimientos para recabar la información

relativa a los nacimientos y defunciones de las personas, a fin de integrar y mantener permanentemente actualizado el Registro Nacional de Población; además, las autoridades locales deberán incluir en el acta de nacimiento la Clave Única de Registro de Población al ser registrado cualquier individuo.

Se desprende de lo anterior, que desde la reforma legal de 1992, aún vigente, ya se empieza a vislumbrar la relación que existe entre la Secretaría de Gobernación y las autoridades federales, entre ellas la autoridad electoral federal que, como veremos más adelante, recae en un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Federal Electoral, organismo que fue creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, y que tiene como una de sus facultades, elaborar y expedir la Credencial para Votar, instrumento que luego de haber evolucionado en sus características técnicas y de seguridad, así como en sus procedimientos de elaboración y entrega, ha recibido la confianza de la sociedad como el instrumento de identificación ciudadana por excelencia.

En cuanto a la participación del Poder Judicial, resulta importante destacar que las autoridades judiciales deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre las resoluciones que afecten los derechos ciudadanos, o que impliquen modificar los datos del registro de la persona.

Por otro lado, en el tema de los extranjeros, la Secretaría de Relaciones Exteriores informará a la de Gobernación sobre la expedición y cancelación de cartas de naturalización, certificados de nacionalidad y renunciaciones a la nacionalidad que reciba. De igual manera, proporcionará la información

necesaria para que los mexicanos residentes en el extranjero queden incorporados al Registro Nacional de Población, en los términos establecidos por el Reglamento.

De manera similar a lo establecido por el texto original de la Ley como se ha descrito arriba, se establece que las diversas instancias gubernamentales serán auxiliares para el registro de la población, y la información que al respecto posean será una de las fuentes para la implementación del Registro Nacional de Población.

Es a partir de esta reforma de 1992 que la Ley General de Población contempla la Cédula de Identidad Ciudadana como instrumento de identificación plena de los ciudadanos mexicanos, y la obligatoriedad de la ciudadanía de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, así como de obtener la cédula mencionada. Resalta también el hecho de que desde 1992 existe en la letra de la ley esa disposición, sin embargo, no es sino hasta julio de 2009 cuando se anuncia por parte del Jefe del Ejecutivo Federal la intención formal de crear dicho instrumento de identificación, y por ende, de la inscripción de los ciudadanos en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Los requisitos que los ciudadanos deberán cumplir para inscripción al registro y expedición de la Cédula consisten en solicitarlo y **entregar** copia certificada del acta de nacimiento o la carta de naturalización o certificado de nacionalidad.

Al margen de la certeza que implica el hecho de contar con la copia certificada del acta de los ciudadanos respecto de los datos contenidos en ella, se puede vislumbrar que pudiera complicarse el registro respectivo,

principalmente porque la copia certificada que se menciona es un documento importante en la vida de las personas, tanto, que en muchos casos el ciudadano preferirá conservarlo a entregarlo para tramitar una credencial, por confiable que pudiera ser este instrumento de identificación. Muy pocos ciudadanos poseen más de una copia certificada de su acta de nacimiento, y por las complicaciones naturales para la obtención de otra, pudiera verse afectado el interés por contar con la Cédula de Identidad Ciudadana.

Y en el supuesto de que el ciudadano tuviera causas fundadas que le impidan entregar la copia certificada del acta de nacimiento, podrá ser sustituida por los documentos que garanticen fehacientemente la veracidad de los datos personales del interesado, conforme lo disponga el reglamento de la Ley General de Población.

La verificación de los datos que aporten los ciudadanos estará a cargo de la Secretaría de Gobernación a través de una confrontación de los datos aportados por los ciudadanos con los que consten en los archivos correspondientes de dependencias y entidades de la administración pública federal que, para el ejercicio de sus funciones, tengan establecidos procedimientos de identificación personal, para lo cual las dependencias y entidades que se encuentren en el supuesto anterior estarán obligadas a proporcionar la información que para este efecto solicite la Secretaría de Gobernación.

En el caso de que la Secretaría de Gobernación encuentre alguna irregularidad en los documentos presentados por el interesado, suspenderá el registro correspondiente e informará por escrito las causas por las cuales no

procede su trámite. Los ciudadanos que estén en el supuesto anterior podrán solicitar ante la Secretaría de Gobernación la aclaración respectiva, en los términos establecidos en el reglamento correspondiente

En el mismo capítulo se abordan las condiciones, obligatoriedad de su expedición, objetivo, características, validez y contenido de la Cédula de Identidad Ciudadana.

La Ley General de Población señala respecto de la Cédula de Identidad Ciudadana, que contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

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

En principio, al no contemplar como parte de los datos que contendrá la Cédula de Identidad Ciudadana ni el domicilio ni la sección electoral o algún otro dato de georreferenciación electoral<sup>21</sup>, este instrumento de identificación ciudadana no tendría posibilidad de ser utilizado por la ciudadanía para

---

<sup>21</sup> La expresión “Georreferenciación electoral” es un término técnico utilizado por los funcionarios electorales, especialmente por quienes tienen contacto directo con los trámites de inscripción, actualización o corrección de la información contenida en el Padrón Electoral a través de los módulos del Instituto Federal Electoral, así como por quienes crean, modifican o manejan los productos cartográficos de los organismos electorales, y significa asignar al ciudadano inscrito en el Padrón Electoral dentro de la relación que corresponde a su entidad, una sección electoral y una manzana, en el caso de zonas urbanas, o una sección electoral y una localidad, en el caso de zonas rurales, a efecto de que a todos los ciudadanos les corresponda una casilla electoral para ejercer el derecho al sufragio, y que dicha casilla sea la de más fácil acceso para quienes votarán en ella.

identificarse ante las casillas electorales en las votaciones populares; sin embargo, como se plasmó en el capítulo correspondiente a las características y contenido de la Cédula de Identidad Ciudadana, el documento denominado **Registro Nacional de Población, Proyecto Cédula de Identidad**, publicado en julio de 2007 por la Comisión Intersecretarial para el Registro Nacional de Población (RENAPO), prevé que en el anverso de la Cédula de Identidad Ciudadana se indique la entidad, municipio y sección electoral, lo que hace suponer que tendrá también fines de identificación para los procesos electorales.

Los casos de renovación de la Cédula de Identidad Ciudadana son considerados en los siguientes términos:

- I. A más tardar, noventa días antes de que concluya su vigencia; la cual no podrá exceder de 15 años;
- II. Cuando esté deteriorada por su uso; y
- III. Cuando los rasgos físicos de una persona cambien de tal suerte que no correspondan con los de la fotografía que porta la cédula.

En todos los casos, el portador deberá devolver la Cédula de Identidad Ciudadana anterior al momento de recoger la nueva.

En el caso de extravío o destrucción de la Cédula de Identidad Ciudadana el ciudadano deberá dar aviso a la Secretaría de Gobernación, dentro de los 30 días siguientes a que esto suceda, y tramitar su reposición.

La ley también establece la posibilidad de que los menores de edad cuenten con un instrumento de identificación, denominado **Cédula de Identidad Personal**, con características similares a la Cédula de Identidad Ciudadana, de

conformidad con lo que indica el Reglamento de la Ley General de Población, como se indica en el artículo 111.

Por lo que respecta a la relación interinstitucional entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral en materia de información de la identidad de los ciudadanos, la Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones.

Por su parte, los numerales del Reglamento de la Ley General de Población que se relacionan directamente con la Cédula de Identidad Ciudadana señalan que corresponde al Registro Nacional de Población la instrumentación, operación y aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley, el Reglamento y las demás que al respecto dicte la Secretaría en materia de registro de población.

Se especifica que será el Registro Nacional de Población el encargado de implementar lo relativo al registro de los habitantes del país y de los mexicanos residentes en el extranjero, así como de la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, además de que el Registro Nacional de Población coordinará los métodos de identificación y registro de personas de la Administración Pública Federal y de las administraciones públicas estatales y municipales en los términos de los instrumentos que se celebren al respecto, con el propósito de constituir un sistema integrado de registro de población.

El Registro Nacional de Población determinará los datos y elementos que deberá contener la Cédula de Identidad Ciudadana, además de los señalados por el artículo 107 de la Ley, y en cuanto a la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana será gratuita. En los casos de renovación o reposición, se estará a lo que determine la Ley Federal de Derechos.

Cuando alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, estatal o municipal requiera al ciudadano la exhibición de su Cédula de Identidad Ciudadana en los trámites de carácter personal que realice, éste deberá mostrarla sin que el hecho de no hacerlo implique sanción alguna.

Para la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos los mexicanos y mexicanas que hayan cumplido dieciocho años, así como los y las menores de edad que soliciten su Cédula de Identidad Personal, deberán presentar su solicitud en el formato que para el efecto expida el Registro Nacional de Población.

Un aspecto sumamente importante será el medio a través del cual el Registro Nacional de Población lleve a cabo el trámite respectivo, ya que esta dependencia, a fin de certificar plenamente la identidad de las personas, podrá exigir:

I. Documentos que acrediten que la identidad de la persona es la misma a la que se refiere la copia certificada de su acta de nacimiento, los que podrán consistir en:

- a) Cédula profesional;
- b) Pasaporte;
- c) Certificado o constancia de estudios

d) Constancia de residencia emitida por la autoridad del lugar de residencia del interesado;

e) Cartilla del Servicio Militar Nacional, y

f) Credencial de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

II. Testimonial de personas que hayan obtenido su Cédula de Identidad Ciudadana, la cual deberán exhibir al rendir su testimonio, y

III. Testimonial de la autoridad tradicional indígena y de la autoridad municipal o de la delegación del lugar.

Los requisitos y documentos señalados no limitan la facultad del Registro Nacional de Población de solicitar al interesado cualquier otro medio de identificación. Los documentos a que se refiere la fracción I de este artículo deberán contener fotografía del interesado y al menos uno de ellos, haber sido expedido con una antigüedad mínima de un año al momento de la presentación de la solicitud.

En cuanto se presente la solicitud ante la oficina del Registro Nacional de Población para inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos, el interesado o la interesada deberá estampar su firma y huellas dactilares, conforme a las técnicas que emita la Secretaría, así como manifestar su domicilio y presentar comprobante del mismo.

En el caso de los menores de edad, deberán, cuando menos, estampar sus huellas dactilares en la solicitud respectiva.

Como se observa, el Reglamento de la Ley General de Población detalla el procedimiento de obtención de la Cédula de Identidad Ciudadana, procurando que la información que finalmente contenga dicha cédula sea verídica y confiable, mediante la verificación de diversos documentos, incluyendo un dato que no está previsto en la letra de la ley, que es el domicilio del ciudadano, que debe ser manifestado al solicitar la expedición de la cédula, así como presentar un comprobante de tal domicilio.

Hasta aquí lo correspondiente a la Ley General de Población y su Reglamento en lo que toca a la creación de las instancias responsables de la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

### **II.3 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

Como se expresó anteriormente, a partir de la reforma constitucional de 1990 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que un organismo público se ocupará de las actividades del Padrón Electoral, entre otras, dentro de la organización de las elecciones federales. Con la creación por ley del Instituto Federal Electoral, se cuenta con dicho organismo. Enseguida se explica lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) ordenaba, como nueva ley electoral, sobre el Padrón Electoral y la Credencial para Votar, en el texto original del ordenamiento citado, en 1990:

El Instituto Federal Electoral, según el ordenamiento en cita, es el depositario de la autoridad electoral, y es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Como se verá más adelante, dentro de las actividades de la función estatal de organizar las elecciones, se encuentra la integración del Registro Federal de Electores, la creación y actualización del Padrón Electoral y, como resultado de ello, la expedición de la Credencial para Votar

Dentro de los fines del Instituto está la integración del Registro Federal de Electores<sup>22</sup>, mismo que está compuesto por el Catálogo General de Electores y por el Padrón Electoral<sup>23</sup>.

El órgano máximo del Instituto Federal Electoral, que es el Consejo General, dentro de sus atribuciones tiene la de aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la Jornada Electoral y los formatos de la demás documentación electoral;

En cuanto a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, tiene asignada entre sus atribuciones la de formar el Catálogo General de Electores; formar el Padrón Electoral, expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el propio Código, así como revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral.

El COFIPE también señala que el Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público y que tendrá por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.

Respecto de la información que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y el Código, **serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer**, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por este Código en materia electoral y por la Ley

---

<sup>22</sup> Artículo 105, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

<sup>23</sup> Artículo 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

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

Esta disposición es de suma relevancia, que establece ya desde la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, la calidad de confidencial acerca de la información y los datos que el ciudadano le proporcione al Registro Federal de Electores, es decir, de los datos que le son solicitados para la expedición de su Credencial para Votar. La misma norma cita los casos de excepción para tal circunstancia. Podemos adelantar que si en alguna ocasión la Secretaría de Gobernación solicita la base de datos del Padrón Electoral para cumplir con lo necesario para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, será obligación del Instituto Federal Electoral negar tal información, ya que así se lo ordena la ley.

Salvo modificaciones menores a los artículos arriba explicados, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo que respecta al Registro Federal de Electores y a la Credencial para Votar, se mantuvo en esos términos hasta la reforma de enero de 2008. Con cambio en la numeración del articulado del propio COFIPE, el texto que norma esos temas se mantiene hasta la actualidad. En el capítulo respectivo detallaremos lo correspondiente al Registro Federal de Electores y a la Credencial para Votar.

## II.4 LEGISLACIÓN VIGENTE EN OTROS PAÍSES

Para entrar al análisis de la legislación que sobre los medios de identificación electoral existen en otros países, debemos tener en cuenta que tales medios de identificación tienen su base en lo que se ha denominado genéricamente como “Registros Electorales”.

El Registro Electoral o padrón electoral se refiere al archivo oficial que contiene a todos los ciudadanos aptos para votar, y que, a través de procesos de depuración y actualización, se convierte en el archivo dinámico de electores que sirve de base para cada proceso electoral. Esta es una herramienta fundamental para el buen ejercicio de la democracia y debe incluir de forma exacta e inequívoca a los ciudadanos autorizados para ejercer el sufragio.<sup>24</sup>

En las democracias modernas nadie puede negar, con razón, que la organización de un registro electoral confiable es el elemento esencial sobre el que tiene su fundamento sólido toda la estructura del sistema electoral de cualquier nación, tanto para la planeación como para la organización y calificación de las elecciones, es decir, son el elemento sobre el que descansa la confiabilidad y credibilidad de la elección.

Con objeto de estimar en su justa dimensión la importancia de los registros electorales confiables, supongamos que en un sistema electoral se cuenta con un entramado de normas que garantizan que el ciudadano ejercerá de manera libre y razonada su derecho al sufragio, y que aseguren que no

---

<sup>24</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, “*Plan Operativo para la Auditoría Integral de Registro Electoral*”, Lito Estilo Impresores, S. A. de C. V., Washington DC, 2008, citado en Organización de los Estados Americanos, “*Primera Jornada Interamericana Electoral*”, SG/OEA, 2008, p. 47

existirán prácticas irregulares durante la jornada electoral o la etapa del cómputo y calificación de la elección, pero si ese grupo de normas no está acompañado de otras que tutelen los mismos derechos durante el período previo a la elección (etapa de preparación de la elección), incluyendo por supuesto las normas y procedimientos de los registros electorales, de poco servirá una jornada electoral impecable, o un cómputo y actos posteriores sin falla, ya que los actos previos a la elección son igual de relevantes en los resultados electorales y, como se demostrará en este trabajo, los procedimientos del registro de votantes y de identificación electoral, además de aportar certidumbre a los resultados, también les darán confianza y credibilidad.

Durante la década de los años 80 del siglo XX, varios países de América Latina que recuperaron o tuvieron acceso inicial a la democracia como forma de gobierno, establecieron como una de sus prioridades dotar de limpieza a su incipiente democracia electoral mediante un registro electoral confiable y un sistema de identificación electoral acorde con él.

Fue así que el estudio y análisis tanto del Padrón Electoral como de los registros electorales fue tema obligado durante el período que se menciona, en foros nacionales e internacionales, con objeto de contribuir a la consolidación de las democracias.

Por la similitud en la idiosincrasia de los pueblos de Latinoamérica, es importante destacar que prácticamente todos ellos han conseguido organizar registros electorales que sus actores políticos y protagonistas en los procesos electorales aceptan como válidos y confiables. Por ello el tema de la certeza, confiabilidad y credibilidad en los registros e identificación electorales ha sido

desplazado a un segundo término, con la relevancia que han adquirido otros temas como el financiamiento y fiscalización a los partidos políticos, el acceso de los mismos a los medios masivos de comunicación, monitoreo de spots, o las campañas electorales negativas o negras, entre otros.

Por lo anterior, se puede apreciar que la atención política se orienta cada vez más a objetivos como los partidos políticos y sus candidatos, y cada vez menos a entidades como los organismos electorales.

Por supuesto, los registros electorales confiables no dejan de ser indispensables para el correcto funcionamiento de los sistemas electorales, y para la renovación pacífica y periódica de los representantes y gobernantes de los pueblos.

Al respecto, la Organización de los Estados Americanos afirma que los estándares democráticos se aplican tanto al sistema electoral considerado en sentido restrictivo (fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito y tipo de papeleta) como a la estructura institucional y capacidad de gestión de la autoridad electoral (lo que incluye registro y padrón, organización de la votación y el escrutinio, transmisión de resultados y resolución de quejas y recursos). Los medidores de buena práctica giran en torno a ocho requisitos contenidos en el artículo 24 de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, como instrumento legal internacional ratificado por casi todos los países del mundo: 1) elecciones periódicas; 2) sufragio universal; 3) igual para todos; 4) derecho a postularse como candidato;

5) derecho a votar; 6) voto secreto; 7) elección genuinamente democrática; 8) libre expresión de la voluntad popular.<sup>25</sup>

Por lo que se refiere al registro de electores y el documento de identidad exigible para el ejercicio del voto, en la práctica estos ocho estándares se traducen en un conjunto de criterios operativos de calidad democrática y eficacia técnica:<sup>26</sup>

- No excluir de la inscripción y de su credencial para votar, ya sea legalmente o en la práctica, a ningún sector de la población en edad de votar (En México, como en el resto de los países de Latinoamérica, los campesinos, las mujeres, los analfabetas, ciertos grupos étnicos o personas con alguna discapacidad, son grupos en permanente riesgo de exclusión del registro electoral y de la credencial para votar asociada a tal registro), además de la exclusión basada en criterios meramente partidarios o políticos.
- Facilitar los procedimientos de inscripción y no alterarlos. Mantener permanentemente actualizado y depurado el registro electoral y exhibirlo públicamente antes de cada elección, permitiendo las modificaciones, correcciones e inclusiones que correspondan. En nuestro país el Instituto Federal Electoral, a través de su estructura desconcentrada, opera de manera permanente una cantidad aproximada de mil módulos de

---

<sup>25</sup> Los indicadores correspondientes que utiliza la OEA para Misiones de Observación Electorales se detallan en el Manual de Criterios de Observación Electoral como: 1) elecciones inclusivas; 2) elecciones limpias; 3) elecciones competitivas; 4) cargos públicos electivos. Estos indicadores se pueden consultar en “*Criterios de Observación Electoral: Manual para los Miembros de la Observación Electoral de la OEA*”, en <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>

<sup>26</sup> SG/OEA, “*Criterios de Observación Electoral: Manual para los Miembros de la Observación Electoral de la OEA*”, 2008, p. 8

atención ciudadana, de los cuales más de seiscientos tienen la modalidad de módulo itinerante, para recorrer continuamente las localidades urbanas y rurales periódicamente, con objeto de facilitar el registro y actualización de datos de todos los ciudadanos en edad de votar, y expedirles su credencial para votar.

- Actuación transparente en la logística del registro y de la entrega de la credencial para votar (elaboración del registro electoral, su revisión y uso en la organización de las elecciones), abierta a observadores externos, partidos políticos, candidatos y a toda la ciudadanía. Por ley, en la República Mexicana los ciudadanos tienen acceso permanente a la información sobre su inscripción al registro electoral, para su revisión y corrección, en su caso, y los partidos políticos tienen acceso permanente a las bases de datos del padrón electoral y a las listas nominales de electores.<sup>27</sup>
- Organización del padrón o listas de electores que resulte accesible y de fácil uso para los votantes y los miembros de las mesas de votación el día de las elecciones. En el caso de México, varios meses antes del día de la elección el Instituto Federal Electoral suspende los movimientos de altas, bajas y modificaciones al Padrón Electoral, con objeto de otorgar certeza a los listados nominales que en ese período se elaboran para ser entregados a cada mesa de votación y a todos los partidos políticos. Su manejo resulta accesible ya que tales listados cuentan con la imagen fotográfica de cada votante, por sección electoral, lo que facilita la

---

<sup>27</sup> Artículo 192 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

adecuada identificación de los ciudadanos por parte de los funcionarios de las casillas de recepción de votos. La imagen que aparece en el listado nominal es idéntica a la que aparece en la credencial para votar que le fue expedida por el propio órgano electoral. El día de la elección cada votante debe cumplir con tres condiciones para que le sean entregadas las boletas electorales: acudir a la casilla que le corresponda, presentar su credencial para votar vigente y aparecer en las listas nominales cuya imagen debe corresponder con la que posee la credencial.

La doctora uruguaya Carina Perelli, Presidenta Ejecutiva de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES), afirma que el registro electoral (y la expedición de la credencial para votar) constituye una parte central del proceso electoral, ya que a través de éste se actualizan todos los derechos que tiene el ciudadano para ser habilitado como votante y, por ende, la construcción del registro electoral ocupa sin duda un lugar central en la organización de las elecciones.

En varios países del mundo se ha optado por sistemas en los que no hay registros electorales (ni expedición de credenciales para votar), y a pesar de esto las elecciones cuentan con un alto índice de credibilidad por parte de la ciudadanía. Un ejemplo de ello es **Sudáfrica**, país en el que no hubo registro electoral en una elección tan importante como fue la que terminó con el sistema del *apartheid*. A diferencia de Sudáfrica, la tendencia en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe ha sido optar por los registros electorales

permanentes, y la expedición de algún tipo de identificación con fines electorales.<sup>28</sup>

Para la Doctora Perelli, en los países de América Latina existen problemas relacionados con el registro electoral; algunos de ellos tienen que ver con la estructura misma del Estado, es decir, salvo en algunos casos, el documento fuente de identificación de las personas no está controlado por la autoridad electoral, pertenece a otra agencia (en **México** el documento fuente es la copia certificada del Acta de Nacimiento, expedida por el Registro Civil, dependiente del Poder Ejecutivo, y la autoridad electoral es el Instituto Federal Electoral, encargado del registro electoral y de la expedición de la credencial para votar, instrumento exigible para el ejercicio del sufragio tanto en elecciones federales como locales). Varios errores que se presentan en el registro electoral tienen como origen el documento fuente. Una solución que se ha intentado es fusionar el Registro Civil con el Registro Electoral, sin embargo, esto traería otras consecuencias negativas como el control de la privacidad de la información.<sup>29</sup> Este tema será abordado en el Capítulo IV de este trabajo.

También es necesario asegurar que el sistema judicial, el sistema de investigación, y todos los sistemas que se ven afectados por problemas en el registro electoral puedan tener las modificaciones que se ameritan. Por ejemplo, hay que asegurar que la reforma del registro se vea acompañada por reformas

---

<sup>28</sup> Perelli, Carina, *“Mejoramiento de los Registros Electorales”*, en OEA: Primera Jornada Interamericana Electoral, SG/OEA, 2008, p. 51

<sup>29</sup> Perelli, Carina, Op. cit., p. 52

en el sistema del *habeas data*<sup>30</sup> que garantiza al ciudadano conocimiento sobre el uso que se le dará a la información que se provee al sistema electoral.

Varios países, como Australia, tienen medidas para proteger la información de los ciudadanos en el sistema electoral. En este país, por ejemplo, el registro no puede ser utilizado para ningún otro fin que no sea electoral. Si la Policía Federal Australiana requiere información del registro electoral, esa información le es negada. En Canadá, solamente en casos de niños desaparecidos que son presentados al Jefe Electoral por un acto especial, se puede acceder a información del registro.<sup>31</sup> En México la información del registro electoral está protegida por ley, dado que tales datos únicamente se podrán utilizar con fines electorales por parte de los partidos políticos, quienes tienen acceso a las bases de datos, y la autoridad electoral negará el acceso a esa información, salvo los casos de excepción que la misma ley refiere, como es el caso de orden expresa del Poder Judicial, emitida por juez competente.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> **Habeas data** es una acción constitucional o legal que tiene cualquier persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro para conocer qué información existe sobre su persona, y de solicitar la corrección de esa información si le causara algún perjuicio. Este derecho se fue expandiendo y comenzó a ser reglamentado tanto por leyes de *habeas data* como por normas de protección de datos personales. También se encomendó a Organismos de control la vigilancia sobre la aplicación de estas normas. Así existen en diversos países (como España, Francia, Argentina y Uruguay) organismos de control que tienen por misión supervisar el tratamiento de datos personales por parte de empresas e instituciones públicas. También se suele exigir una declaración de los ficheros de carácter personal para generar transparencia sobre su existencia. En [http://es.wikipedia.org/wiki/Habeas\\_data](http://es.wikipedia.org/wiki/Habeas_data)

<sup>31</sup> Perelli, Carina, Op. cit., p. 55

<sup>32</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 171, párrafo 3, que a la letra dice: *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 Instituto Federal Electoral 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.*

Otro problema que tiene que ver con la actualización de los registros electorales es su depuración, es decir, asegurar que así como en tal registro se deben encontrar todas las personas que legalmente tienen derecho de ejercer el voto, en dicho registro no aparezcan quienes por alguna razón no tienen derecho a él o no pueden hacerlo donde legalmente les correspondería. Tal es el caso de menores de edad registrados y a quienes se les expide una credencial para votar. Al respecto, el Dr. Rafael López Pintor, especialista de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) nos recuerda que en las Américas, como en casi todo el resto del mundo, se requiere tener 18 años para votar, excepto en **Brasil, Cuba y Nicaragua**, donde se vota desde los 16 años de edad.<sup>33</sup>

El mismo especialista afirma sobre la separación de los registros electorales del registro civil, que tal separación en instituciones diferentes no garantiza una mejor actualización y depuración del registro electoral; ni tampoco lo contrario; que ambos registros se mantengan bajo la autoridad electoral. Lo mismo cabe aplicar a la institución encargada de producir y distribuir las cédulas de identidad ciudadana, si es diferente de las anteriores.<sup>34</sup>

Con objeto de mejorar los registros electorales, varios países de América Latina están implementando a través de su legislación nuevos procesos, como en **Brasil**, que a partir de 2008 comenzó una nueva era en el proceso de modernización del sistema de identificación biométrica del elector. Se llegó a la conclusión de que era necesaria la implementación de este sistema al

---

<sup>33</sup> López Pintor, Rafael, “*Depuración de los Registros Electorales*”, en *Primera Jornada Interamericana Electoral*, SG/OEA, 2008, p. 58

<sup>34</sup> López Pintor, Rafael, Op. cit., p. 63

observarse que a pesar de todos los mecanismos institucionales y tecnológicos para garantizar la transparencia del registro, se continuaban presentando casos de fraude electoral. La principal fragilidad detectada en el sistema era la posibilidad de que un elector votara en lugar de otro, incluso con la posible complicidad de funcionarios públicos a cargo de la recaudación y escrutinio de los votos.<sup>35</sup> Para hacer frente a esta situación, el sistema de identificación biométrica ha sido la alternativa escogida por el Poder Judicial Electoral para las elecciones de 2008. Adicionalmente, se ha propuesto insertar la foto del elector en su credencial, y el uso de tinta indeleble para identificar casos en los que la persona intente votar más de una vez.<sup>36</sup>

El documento brasileño se denomina Registro General, que incluye fecha de nacimiento, nacionalidad, nombre y apellidos, fotografía, firma y huella dactilar del pulgar derecho. La seguridad de esta mica deja mucho que desear, pues su emisión es responsabilidad de los estados federales, ya que los ciudadanos sólo tienen que acudir a una oficina con la documentación necesaria para obtenerla, por lo que un brasileño puede tener más de un documento de identidad estatal y con numeración distinta, todos ellos válidos en el país<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> En el sistema electoral brasileño, el escrutinio de los votos está a cargo de organismos llamados mesas receptoras conformadas por ciudadanos comunes convocados para el ejercicio de este acto público.

<sup>36</sup> En México la credencial para votar contiene la imagen fotográfica de su titular, a partir de 1992, y el uso de la tinta indeleble también es práctica común en las elecciones federales organizadas por el Instituto Federal Electoral. De manera reciente, el mismo organismo electoral ha incluido elementos de identificación biométrica en la credencial, por lo que en materia de identificación electoral, México posee una de las legislaciones más avanzadas en la región.

<sup>37</sup> Solís, Víctor, en *El Universal*, México; “*Entérate Cédulas de Identidad en América Latina*”, 13 de enero de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736987.html>

En cuanto a la protección de la privacidad de los datos proporcionados por el ciudadano para su registro electoral, cabe señalar que en la legislación brasileña se restringe el acceso al registro. De hecho, sólo se puede tener acceso a la información del registro a través de una solicitud de la autoridad judicial, o del ministerio público, y exclusivamente para situaciones que sean de relevancia reconocida dentro del sistema jurídico como la prosecución penal.<sup>38</sup>

La garantía del derecho al ejercicio del sufragio universal, libre y directo, depende en gran medida de la organización del registro electoral y del sistema de identificación para las elecciones, ya que un adecuado registro electoral hace posible que los ciudadanos, titulares de los derechos políticos, efectivamente puedan elegir a sus representantes y gobernantes, o a ser electo para puestos de elección popular. Esto impacta tal ejercicio en el ámbito individual, sin embargo, el impacto también se registra en el ámbito social colectivo, ya que el conjunto de registros individuales (en algunas legislaciones denominado Padrón Electoral) es la base sobre la cual se realiza la función estatal de organizar elecciones, conferida a las instituciones electorales.

Hablando de Latinoamérica, en general los registros electorales gozan de confiabilidad, aunque en la evolución de los mismos se han detectado deficiencias que, sin embargo, no han sido aprovechadas para manipular o torcer los procedimientos, ya que ha predominado el espíritu de competencia limpia y libre, sobre las intenciones de utilizar tales deficiencias en provecho o

---

<sup>38</sup> Ferraz da Costa, José Guilherme, *“La experiencia de Brasil: El Sistema Legislativo y el Mantenimiento de un Registro de Alta Calidad”*, en SG/OEA, Primera Jornada Interamericana Electoral, OEA, 2008, p.67

en detrimento de los partidos contendientes, para alterar los resultados de los comicios.

Según la Organización de los Estados Americanos (OEA), una de las preocupaciones específicas que surgieron de las recomendaciones de varias Misiones de Observación en los últimos años, incluyó la necesidad de depurar los registros de electores para la formación de registros electorales más actualizados y confiables.<sup>39</sup>

En algunos países resulta particularmente difícil la depuración del padrón de las personas fallecidas y de las que emigran al extranjero. Esto tiende a desvirtuar los números reales del padrón electoral y sobreestimar el nivel de abstencionismo. En otros casos, la legislación no facilita las depuraciones del padrón, o no hay requisitos expresos de residencia para poder ejercer el voto. Sin embargo, un sistema de depuración es esencial para la credibilidad del registro en sí, dado que en las auditorías del registro electoral, en ellos se basa el grado de confiabilidad del registro. Por lo tanto, la realización de la depuración es clave para generar mayor confianza ciudadana y la tranquilidad de los partidos políticos.

Un caso que resulta conveniente citar para destacar la variada problemática inherente a la generación, actualización y mejoramiento de los

---

<sup>39</sup> Entre 2004 y 2009 la Secretaría General de la OEA desplazó Misiones de Observación Electoral a Angola, Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Venezuela (Organización de los Estados Americanos, "Primera Jornada Interamericana Electoral", SG/OEA, 2008, p. 49)

registros electorales, y sobre todo, de las credenciales para votar, es el caso de la legislación guatemalteca.<sup>40</sup>

En agosto de 1983 **Guatemala** sufrió un golpe de estado mediante el cual un militar asumió el gobierno de facto. Entre otras, se derogó la Ley de Registro General de Población, por lo que a partir de entonces la facultad de conformar el registro electoral pasó al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, utilizando como documento fuente la cédula de vecindad (documento de identificación vigente hasta nuestros días).

El decreto 138-83 de noviembre de 1983 constituyó la Ley de Inscripción y Empadronamiento de Ciudadanos.

A partir de 1984 el Tribunal Supremo Electoral organizó las elecciones, con un primer registro electoral conformado por 2,554,002 ciudadanos. Algunos factores que dificultaron conformar un registro exacto fueron:

- La falta de vigencia de la cédula de vecindad
- No había un organismo centralizado para la expedición de la credencial
- Deterioro y desaparición de los libros del registro civil en la época del conflicto armado
- Duplicidad en la emisión de la credencial
- Errores de forma y fondo en la expedición de la credencial

---

<sup>40</sup> Escobar Muñoz, Leonardo, *“La Experiencia de Guatemala: Composición del Padrón Electoral en coordinación con varias fuentes”* en OEA, Primera Jornada Interamericana Electoral, SG/OEA, 2008, p. 69

Todo ello generó poca confianza tanto en los registros civiles como en los registros de vecindad, por lo que se tomó la decisión de verificar *in situ* ambos registros. Esta medida sigue vigente.

Por la problemática y complejidad presentada, se aprobó un decreto por el que se faculta a una institución creada específicamente para la expedición y administración del documento único de identificación de las personas naturales, institución denominada Registro Nacional de las Personas (RENAP), todo ello con el fin de recuperar la confianza y credibilidad en el documento de identidad, así como en el registro electoral, dadas las grandes deficiencias que ha presentado en los años recientes.<sup>41</sup>

Resulta evidente ahora la importancia de los registros electorales y la expedición de la credencial para votar en la consolidación de los sistemas electorales, para lograr elecciones libres, periódicas y confiables. Surge entonces la necesidad de conocer acerca de las fuentes de datos que conforman los registros electorales y la consecuente identificación ciudadana en materia electoral.

En primer lugar, la relación de los registros electorales con el Registro Civil es evidente si consideramos que en casi todos los países de Latinoamérica el ejercicio del derecho al sufragio (voto activo y voto pasivo) está íntimamente ligado, según las normas constitucionales, a circunstancias de edad, nacionalidad y ciudadanía. El cumplimiento de tales requisitos se da, en Latinoamérica, de varias formas.

---

<sup>41</sup> Escobar Muñoz, Leonardo, *Op. cit.*, p. 70

Podemos afirmar que en América Latina existen básicamente dos clases de relación entre el registro electoral y el Registro Civil: En algunos países, la inscripción al registro electoral y la expedición del documento que lo acredita son automáticos, con datos que posee el Registro del Estado Civil. En otros, la inscripción al registro electoral y la expedición de la correspondiente credencial para votar dependen de la solicitud que el ciudadano presente al órgano electoral, así como de la exigencia de certificaciones expedidas por el Registro Civil que permitan acreditar su nacionalidad, edad y ciudadanía.

Aquí resalta la enorme importancia de una adecuada organización del Registro Civil para la conformación de un registro electoral confiable, así como la relevancia de que ambos registros se encuentren en una dinámica de fluidez de información entre ellos, cuando son organizados por distintas instituciones del Estado.

Se dan en nuestro subcontinente varias combinaciones de estas dos fórmulas, para dar solución a la problemática presentada, es decir, de la organización del Registro Electoral, del Registro Civil y del Registro de Identidad:

En Argentina y en Uruguay, son distintos órganos del Estado los encargados de los registros mencionados.

En la mayoría de los países de la región, el registro civil y el registro de identificación son elaborados y administrados por una sola entidad estatal, mientras que el registro electoral está confiado a un órgano distinto, independiente de la entidad que lleva los otros registros, siendo en la mayoría de los casos el órgano electoral quien lo hace.

Por último, existen sistemas en los que los tres registros están encomendados a una misma administración, como en el caso de **Costa Rica**.

Por un lado, el Registro Civil se encarga de organizar y administrar datos relacionados con la vida civil de las personas a lo largo de su vida, y posterior a ella. Tales datos son, por ejemplo, nacimiento, adopción, matrimonio, nulidad del matrimonio, divorcio, defunción, muerte presunta, entre otros.

El órgano responsable de llevar tal registro tiene necesariamente el carácter de público, y debe ser un organismo moderno, apoyado en elementos tecnológicos e informáticos que le permitan mantener la información actualizada, completa, en orden y a disposición de quien la requiera, en los términos de la legislación que corresponda.

Por otra parte, el Registro Electoral se encarga de las inscripciones de las personas que tienen derecho al voto. Por supuesto contiene datos de personas nacidas en el país, de hijos de personas nacidas en el país, e incluso de personas nacidas en el extranjero con derecho al voto, cuando la legislación así lo establece, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

El objetivo de estar inscrito en el Registro Electoral es aparecer en las listas que permitan ejercer el sufragio (y contar con el instrumento de identificación exigible para ello), y el hecho de estar inscrito en dicho registro, es prueba suficiente de la calidad de elector, con las excepciones que cada legislación imponga respecto de quienes pierden o son suspendidos temporalmente de su calidad de electores.

Es importante destacar que el Registro Electoral es un instrumento vivo, que se encuentra en permanente actualización y depuración. Se actualiza de

diversas formas: se incrementa con la inscripción de quienes acuden a solicitar su registro por haber alcanzado la edad legal para votar, se actualiza con la solicitud de los ciudadanos que acuden para corregir sus datos, con quienes acuden para registrar un cambio de domicilio, se depura de las personas inscritas que fallecen o de quienes se han hecho acreedoras de la suspensión de sus derechos civiles, por sanción penal.

Con mucho, el mayor número de modificaciones que los ciudadanos inscritos solicitan al Registro Electoral, se debe al cambio de su domicilio, cuya modificación implica que se le inscriba en la lista de votantes de la circunscripción a la que corresponde su nuevo domicilio, y que se le elimine de la lista correspondiente a la circunscripción de su anterior domicilio.

Para el Registro Electoral, es esencial contar con la capacidad de detección ágil de inscripciones múltiples, es decir, de personas que poseen más de un registro, y así evitar la grave irregularidad del voto múltiple.

Asimismo, debe mantenerse actualizado con objeto de que la distribución de votantes en sus circunscripciones sea tal que para ejercer su derecho al sufragio no deban recorrer grandes distancias.

La actualización del registro electoral respecto de los cambios de domicilio de los ciudadanos inscritos es también esencial para la correcta distribución de los materiales y documentación electoral, especialmente las boletas electorales que se envían a cada mesa de recepción de votos.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Organización de los Estados Americanos, *“Primera Jornada Interamericana Electoral”*, SG/OEA, 2008, p. 47

Es también relevante la relación del Registro Electoral con el Registro de Identidad en los países en los que la expedición de la cédula de identidad implica automáticamente su incorporación al Registro Electoral, como es el caso de Argentina. En casos así es tan estrecha la relación entre ambos registros, que se puede considerar que se trata de uno solo.

Sin embargo, aun en tal circunstancia, es importante distinguir las diversas funciones para las que conceptualmente fueron diseñados tales registros, por lo que cubren necesidades diferentes e independientes, y pueden, sin problema alguno, ser encargados a diferentes instituciones del Estado, como efectivamente ocurre en algunos países.

La importancia de comprender las diferencias conceptuales entre el Registro Electoral y el Registro de Identidad se hace patente con el siguiente análisis:

Para ejercer el derecho al voto, el ciudadano debe estar inscrito en el Registro Electoral y contar con el instrumento de identidad exigible, lo que lo habilita para efectivamente ejercerlo, y ello se materializa durante el proceso electoral al aparecer en las listas nominales. El instrumento con el que se identifica (credencial para votar) para ejercer el voto, y el hecho de aparecer en las listas nominales, son prueba fehaciente de su derecho a sufragar.

El documento que expide el Registro de Identidad posibilita que su titular compruebe fehacientemente que es quien dice ser, pero no asegura que su portador esté habilitado para votar.

Por ello, la inscripción que garantiza el ejercicio del derecho al sufragio es el Registro Electoral (materializado en la credencial para votar), y no el

Registro de Identidad, con las excepciones que la propia ley establezca, tal como la suspensión temporal de los derechos civiles a quienes se encuentren bajo procedimiento penal, aunque no estén reclusos en centros de detención, y mientras dure esa suspensión sus datos serán eliminados de las listas nominales, por lo que aun presentando su credencial para votar, al no aparecer en las listas, no le será permitido votar por los responsables de la mesa de votación. Por supuesto, la credencial seguirá teniendo utilidad a los ciudadanos en esas circunstancias, para otros efectos de identificación ante diversas instituciones públicas y privadas, como las instituciones bancarias, comerciales, crediticias, gubernamentales o de seguridad.

En los países en los que existe únicamente un documento para acreditar la identidad del votante, el ciudadano, aun habiendo sido suspendido de sus derechos civiles, tendrá el derecho a que se le reponga en caso de extravío o deterioro, ya que de manera cotidiana tendrá la necesidad de acreditar su identidad en diversos actos civiles y comerciales. Si se le niega ese derecho, se le estaría condenando a una verdadera “muerte civil”.<sup>43</sup>

En México, el organismo electoral encargado de las elecciones federales expide una credencial para votar, válida y exigible para ejercer el sufragio en las elecciones federales, estatales y municipales, y además en la Ley General de Población está previsto que el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, expida la Cédula de Identidad Ciudadana, documento de fehaciente acreditación de la identidad de las personas.

---

<sup>43</sup> URRUTY, Carlos Alberto: “Los Registros Electorales”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 2007, p. 467

Es conveniente distinguir entre dos términos que frecuentemente son utilizados indistintamente: el Registro Electoral y el Padrón Electoral. El Registro Electoral es el listado de todos los ciudadanos que están habilitados para votar, listado que permanentemente se actualiza con nuevas inscripciones, se depura eliminando de él a los fallecidos y a quienes son temporal o definitivamente suspendidos de sus derechos civiles, y se modifica reacomodando los registros de quienes avisan de su cambio de domicilio.

Con cierta anticipación a cada jornada electoral, todas las legislaciones en América Latina exigen que se cierre la actualización del Registro Electoral, con objeto de determinar a quienes tendrán derecho de ejercer su derecho al voto, plasmando en listados los datos de tales ciudadanos. A tales listados se les llama Padrón Electoral, censo electoral o nómina de electores.<sup>44</sup>

Sin embargo, en México la legislación electoral permite establecer la definición de los términos en la siguiente forma: El Registro Federal de Electores es un servicio público prestado por el Instituto Federal Electoral, y tiene carácter permanente. Está compuesto por dos secciones: el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral.

En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos, recabada a través de la técnica censal total.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> URRUTY, Carlos Alberto, Op. cit. p. 468

<sup>45</sup> La técnica censal total fue aplicada por el Instituto Federal Electoral durante el año de 1991, con objeto de integrar el Catálogo General de Electores, como parte del Registro Federal de Electores y de expedir a los ciudadanos mexicanos un instrumento de identificación con fines electorales.

En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la respectiva solicitud de inscripción.<sup>46</sup>

Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.<sup>47</sup>

Una cuestión importante que Urruty menciona en su texto, es la clasificación de los registros electorales en permanentes o específicos para cada elección (*ad hoc*).

En el registro permanente, el ciudadano se inscribe una sola vez para participar en todas las elecciones subsecuentes por el resto de su vida, salvo que sobrevengan circunstancias para su inhabilitación temporal o permanente. En el registro *ad hoc*, debe inscribirse previamente a cada elección.

Como ventajas del registro *ad hoc*, el autor señala únicamente dos: asegurar una depuración prácticamente perfecta del padrón, y permitir que el elector sufrague en el último domicilio que tiene registrado.

Como contraparte, cita las siguientes desventajas:

- Su onerosidad
- Riesgo de dejar fuera del padrón a un alto número de ciudadanos, dependiendo del plazo que se establezca para la inscripción.
- Imposibilidad de corregir errores en los registros.

---

<sup>46</sup> Artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

<sup>47</sup> Artículo 191 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

- Dificultad para evitar duplicidades en los registros o falsas inscripciones.

La forma de organizar el registro electoral convocando a los ciudadanos a inscribirse para cada elección fue la que predominó durante el siglo XIX en los países de América Latina. Por las desventajas mencionadas, todos los países de la región han optado por el registro electoral permanente, en el que el ciudadano se inscribe por única vez al registro, para todas las elecciones ulteriores..<sup>48</sup>

También es importante en este tema, sobre las formas de organización de los registros electorales en América Latina y la expedición del instrumento de identificación electoral respectivo, el análisis sobre el órgano del Estado al que se encarga la tarea de elaborar el Registro Electoral.

En **Chile, Colombia, Ecuador y México**, el órgano responsable de la elaboración de tal registro, es un órgano especial, distinto de aquellos que ejercen la función jurisdiccional en materia electoral.

Es así que en **Chile** la responsabilidad de formar y mantener el Archivo General Electoral es la Dirección del Servicio Electoral, organismo autónomo con personalidad jurídica que no depende del Tribunal Calificador de Elecciones.

En **Colombia** la expedición de la cédula de ciudadanía, que es el único documento que habilita al ciudadano para ejercer el derecho al voto, está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

---

<sup>48</sup> URRUTY, Carlos Alberto, Op. cit. p. 471

En **Ecuador** la legislación prevé la existencia de una Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, como organismo de apoyo al Tribunal Supremo Electoral.

Por último, en **México** la función electoral del Estado en el ámbito federal posee dos sistemas orgánicos: el que concentra el ejercicio de la función jurisdiccional, cuyo titular es el **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, y el otro asume competencia en todo lo relacionado con la organización de todos los actos electorales, con el **Instituto Federal Electoral** a la cabeza como máxima autoridad federal en materia administrativa electoral.<sup>49</sup> El Instituto Federal Electoral también es el encargado de la elaboración y expedición de la Credencial para Votar con Fotografía, documento de identificación en materia electoral, exigible para el ejercicio del sufragio tanto en elecciones federales como locales.<sup>50</sup>

Algunos países tienen un sistema de registro electoral automático, en el que no se requiere una solicitud del ciudadano para ser inscrito en dicho registro. Tal inscripción o incorporación se da como consecuencia de haber gestionado ante otra autoridad un documento de identidad, y el órgano electoral efectuará de oficio la inscripción, con base en la información que esa otra autoridad debe proporcionarle.

Tienen sistema de inscripción automático **Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela**, mientras que

---

<sup>49</sup> URRUTY, Carlos Alberto, Op. cit. p. 472

<sup>50</sup> Artículos 105 y 179 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

utilizan un sistema de inscripción por solicitud **Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.**

En el siguiente cuadro se resume la información esencial de los registros electorales en Latinoamérica, derivada de las legislaciones de sus respectivos países.

**Cuadro 1, Características básicas de los Registros Electorales en Latinoamérica<sup>51</sup>**

País	Máximo organismo electoral	Otros organismos	Sistema de inscripción	Órgano del Estado que elabora el Registro Electoral
Argentina	Cámara Nacional Electoral		Automático	Órganos del Poder Judicial
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Cortes departamentales electorales, notarios electorales	Por solicitud	Notarios electorales: inscripciones
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Tribunales regionales, juntas electorales y jueces electorales	Por solicitud	Juez electoral: inscripción obligatoria
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Registrador Nacional del Estado Civil	Automático	Registraduría Nacional del Estado Civil
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones		Automático	Registro Civil (Departamento Civil y Departamento Electoral)
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	Dirección del Servicio Electoral, tribunales electorales regionales	Por solicitud	Servicio Electoral, juntas inscriptoras: inscripción voluntaria
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Tribunales provinciales electorales y juntas receptoras de votos	Automático	Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Juntas electorales departamentales y municipales, juntas receptoras de votos	Automático	Tribunal Supremo Electoral sobre datos del Registro Nacional de las Personas Naturales
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Juntas receptoras de votos	Por solicitud	Registro de Ciudadanos: inscripción voluntaria
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Tribunales departamentales y locales de elecciones y mesas receptoras de votos	Automático	Registro Nacional de las Personas (Registro Civil + Registro Electoral)

<sup>51</sup> URRUTY, Carlos Alberto, Op. cit. p. 474-476

México <sup>52</sup>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Instituto Federal Electoral	Por solicitud	Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores: inscripción voluntaria <sup>53</sup>
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Consejos electorales de los departamentos y de las regiones autónomas de la costa atlántica y las juntas receptoras de votos	Mixto	Consejo Supremo Electoral, Junta Receptora de Votos
Panamá	Tribunal Electoral		Automático	Dirección Nacional de Organización Electoral (Registro Civil, cedulación y organización electoral)
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Tribunales electorales, juzgados electorales, fiscalías electorales, Dirección del Registro Electoral y organismos auxiliares	Por solicitud	Registro Cívico Permanente de Electores (Registro Cívico Nacional + de Extranjeros): inscripción obligatoria
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Por solicitud	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
República Dominicana	Junta Central Electoral	Juntas electorales y colegios electorales	Por solicitud	Dirección Nacional del Registro del Estado Civil y Dirección de la Cédula de Identidad y Electoral: inscripción obligatoria
Uruguay	Corte Electoral	Juntas electorales departamentales, comisiones receptoras de votos	Por solicitud	Oficinas electorales departamentales, oficinas inscriptoras volantes: inscripción obligatoria
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Junta Electoral Nacional, Comisión de Registro Civil, Comisión de Participación Política y Financiamiento	Automático	Comisión de Registro Civil y Electoral: Oficina Nacional de Registro Electoral

<sup>52</sup> El máximo organismo electoral en materia jurisdiccional, efectivamente, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el Instituto Federal Electoral lo es en materia administrativa electoral

<sup>53</sup> En México, la inscripción al Padrón Electoral es obligatoria por ley (artículo 180 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), y el ejercicio del voto es obligatorio (artículo 36 constitucional); sin embargo, no hay sanción ni para quien no vote, ni para quien deje de registrarse en el Padrón Electoral, por lo que, en la práctica, la inscripción es voluntaria

A partir de un análisis somero de la tabla que antecede, así como de lo que se ha comentado en relación a las diferencias entre los registros electorales de los países latinoamericanos, es posible afirmar que cada nación adopta el sistema de organización del registro electoral que considera conveniente. Debemos partir del hecho de que no hay soluciones con validez universal para el registro e identificación de votantes, que en todos los casos se realiza mediante un instrumento que debe contar con los elementos mínimos de confianza, credibilidad y seguridad para fortalecer los procesos electorales y lograr elecciones limpias, transparentes y confiables.

## **CAPÍTULO III. EL PADRÓN ELECTORAL Y EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

### **III.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

En la actualidad y de conformidad con la legislación electoral vigente, 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, sin embargo no siempre ha tenido esas características, por lo que resulta importante hacer un breve recuento de la evolución de esta actividad.

En la historia del México independiente, los encargados de la organización de las elecciones fueron los alcaldes y los jefes políticos locales y regionales, hasta antes del 7 de enero de 1946, fecha en que es publicada en el Diario Oficial de la Federación la “Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, a través de la cual se establecen ciertos organismos tales como el Consejo del Padrón Electoral, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casilla.

Este Consejo se encontraba adscrito a la Comisión Federal Electoral y se encontraba integrado “por el Director de Estadística, quien lo presidía, el Director General de Correos y el Director General de Población. El Consejo del Padrón Electoral estaba facultado para hacer la división territorial, establecer las

bases para la organización del registro permanente de votantes y expedir credenciales de elector.”<sup>54</sup> Sin embargo, todas estas actividades serían eventuales, dependiendo de las necesidades de cada proceso electoral.

Es precisamente que dada esa temporalidad, esta regulación no fue suficiente a juicio de los legisladores de 1948, mismos que expresaron en su momento la necesidad de que el organismo al que se le encomendaran las actividades del censo electoral debería ser un registro ciudadano público de carácter permanente y no un censo circunstancial dependiente del proceso electoral, y además debería ser conformado por servidores públicos dedicados específicamente a esa actividad.

En el Diario de los Debates de la Sesión de la H. Cámara de Diputados de la XL Legislatura del 7 de diciembre de 1948, se plasman posturas al respecto, que resultan interesantes para el presente tema, como lo es la que analiza los resultados de la actividad del Consejo en 1946 y que señala:

“La experiencia que respecto al censo ciudadano pudo hacerse en 1946, es reveladora de todo lo que puede esperar México de la creación y el funcionamiento, limpios y eficaces, de un verdadero Registro ciudadano. Esa propia experiencia confirma la imposibilidad de que exista un verdadero Registro, mientras no se le dé el carácter de servicio permanente. Por último, como lo enseña la Ley de Población, desde hace tiempo se ha sentido la necesidad obvia de establecer un sistema general de registro y expedición y empleo de la cédula de identidad.

---

<sup>54</sup> Patiño Camarena, Javier. *“Nuevo Derecho Electoral Mexicano”*, México, Editorial Constitucionalista-Instituto Federal Electoral, 4ª edición, 1997, p. 72

Los preceptos de la iniciativa que a este Registro se refieren, establecen solamente las bases y los cauces legales, ya que por tratarse de un asunto predominantemente técnico, debe ser el Órgano responsable del Registro el cual dentro de su autonomía y para hacer frente a esa responsabilidad, estructure las normas técnicas también, a que el Registro debe ajustarse para llenar con la más completa eficacia, los fines de que de él espera la ley.”<sup>55</sup>

Como se observa del anterior comentario, ya existía desde ese momento la inquietud de que existiera la cédula de identidad relacionada precisamente con el hecho de que se estableciera un organismo encargado del Registro Ciudadano, pero ello debería ser de manera permanente y no temporal como había sido hasta ese momento.

Es precisamente por todo lo anterior que se propuso una reforma a la legislación electoral, a través de una iniciativa de Ley Electoral de Poderes Federales, la cual consideró en el capítulo IV todo lo referente al Registro Nacional Ciudadano, cuyo contenido en primer lugar alude al establecimiento de ese Registro, para crear y mantener en forma permanente el servicio del censo ciudadano, expedir las credenciales ciudadanas y formar, publicar y proporcionar, oportunamente, los padrones electorales.

El encargado de la organización del registro por medio de su Secretario General Ejecutivo y de los Secretarios Ejecutivos de las comisiones locales así como de los Secretarios Ejecutivos de los comités distritales y de los delegados

---

<sup>55</sup> Legislatura XL, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Periodo Ordinario, 7 de diciembre de 1948, Núm. Diario 28.

y comisionados especiales que se requieren en el servicio, sería el Consejo Federal del Sufragio.

Así mismo, se dispuso el establecimiento de una oficina del registro en la Secretaría del Consejo Federal del Sufragio, una oficina permanente en la capital de cada Estado o Territorio y del Distrito Federal, y las oficinas o delegaciones, permanentes o transitorias, que sean necesarias en las diversas circunscripciones electorales de cada entidad.

Pero fue hasta 1951 que se consideraron las propuestas de 1948 y en primer lugar se modificó el nombre de Registro Electoral por Registro Nacional de Electores, que a partir de ese momento se encargó del registro de ciudadanos y de la expedición de credenciales de elector. No obstante, era dependiente de la Comisión Federal Electoral.

En 1973 la Ley Federal Electoral mantuvo la estructura y denominación del Registro Nacional de Electores. De igual manera la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales del año 1977, consideró al Registro incluyéndolo en seis capítulos del título segundo, a través de los que se regula la estructura y funcionamiento del Registro Nacional de Electores, en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. En ese mismo año el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma.

Posteriormente, en 1987, el Código Federal Electoral respetó el funcionamiento del Registro Nacional de Electores, pero en esta ocasión incluye en su estructura un Comité Técnico de Vigilancia, así como comisiones estatales y distritales de vigilancia dentro de las cuales se da participación a los

partidos políticos. Cabe mencionar que tanto el Comité como las comisiones mencionadas, tendrían como función organizar la participación de los partidos en la integración, depuración y actualización permanente del Padrón Electoral.

En 1990 se promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se determina que el Instituto Federal Electoral será la dependencia encargada de la organización de las elecciones, configurando su estructura con varias direcciones ejecutivas y entre ellas se encuentra el Registro Federal de Electores, que de conformidad con el artículo 92 (a partir de la reforma legal de 2008 es el artículo 128) del Código citado tendrá entre otras atribuciones la de formar el Catálogo General de Electores, aplicar la técnica censal, formar el Padrón Electoral, expedir la credencial para votar, revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral.

A pesar de que el Código Electoral Federal fue reformado en 2008, el texto de este artículo no fue modificado, quedando las atribuciones del Registro Federal de Electores en los mismos términos hasta ahora.

### III.2 CONCEPTO DEL PADRÓN ELECTORAL

El artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el Registro Federal de Electores está compuesto por el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral.

En el catálogo se concentra la información de hombres y mujeres mexicanos mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total y parcial, en tanto que el Padrón Electoral contiene los nombres de los ciudadanos que hayan solicitado su credencial para votar.

Resulta pertinente destacar el Padrón Electoral en tanto la importancia que tiene, pero sobre todo la necesidad de que su contenido se encuentre actualizado, depurado, sin duplicidades, ya que un padrón así no serviría a los fines para los que es útil.

“Se puede decir que las fallas e inexactitudes del Padrón Electoral no benefician a la imagen del avance democrático del país, y sí, en cambio, favorecen el abstencionismo; de aquí que sea una preocupación constante de todos los actores de la sociedad que se cuente con mecanismos idóneos para conformar y actualizar constantemente el Padrón Electoral.”<sup>56</sup>

De acuerdo con todo lo anterior, se puede señalar que el Padrón Electoral es un conjunto de datos de ciudadanos que solicitaron su credencial para votar, el cual deberá estar bien elaborado y constantemente actualizado, para que ello garantice la legalidad y certeza de los procesos electorales.

---

<sup>56</sup> Patiño Camarena Javier, *Op. Cit.*, p. 74

### III.3 CARACTERÍSTICAS DEL PADRÓN ELECTORAL

En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud de credencial para votar<sup>57</sup>.

En él se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su Credencial para Votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.

A continuación se incluye la información con la que al respecto se cuenta en el Padrón Electoral vigente, según el Instituto Federal Electoral:

**Distribución de Ciudadanos por Sexo**<sup>58</sup>  
 Información al 21 de enero de 2011  
**Nivel Nacional**  
**Padrón Electoral**

<b>Sexo</b>	<b>Ciudadanos</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Hombres</b>	39385358	48.28%
<b>Mujeres</b>	42191454	51.72%
<b>Total</b>	81576812	100%

Como ya fue mencionado, la característica inherente al Padrón Electoral es la actualización constante que deberá ser realizada por la autoridad competente, es decir, por el Instituto Federal Electoral a través de sus órganos especializados.

<sup>57</sup> Artículo 173, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>58</sup> [http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est\\_sex.php?edo=0](http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0)

Para la actualización del Padrón Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realiza anualmente, a partir del día primero de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía en el caso de aquellos que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; y el caso de los que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.

Resulta entonces importante la participación del ciudadano en la actualización del Padrón Electoral, pero además de ello la propia ley electoral dispone que será obligación de los servidores del Registro Civil, jueces penales y la Secretaría de Relaciones Exteriores, proporcionar la información necesaria para registrar todo cambio que afecte el Padrón Electoral.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Artículo 198 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

### **III.4 FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PADRÓN ELECTORAL**

El sustento legal del Padrón Electoral se encuentra contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a lo largo de sus diversos artículos, de los cuales algunos están expresamente destinados a la figura del Padrón Electoral y en otros preceptos se mencionan de manera complementaria o relativa otras figuras del proceso electoral.

Es así que el artículo 128 dispone las atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electoral perteneciente al Instituto Federal Electoral, entre las que se encuentran en el párrafo 1 incisos d) y f) las relativas a la formación del Padrón Electoral, así como a la revisión y actualización anual del Padrón Electoral.

Por otra parte, el artículo 171 de la legislación en cita señala la permanencia y publicidad del Registro Federal de Electores, señalando a continuación en el artículo 172 la composición del Registro Federal de Electores, que se integra por dos secciones, una de las cuales es el Padrón Electoral.

Ahora bien, el artículo 173 en su párrafo 2 señala los elementos que contiene el Padrón Electoral, señalando que incluirá la información del Catálogo General de Electores y de aquellos que soliciten la expedición de su credencial para votar.

Por lo que se refiere a la obligación ciudadana de realizar la inscripción en el Registro Federal de Electores, tiene su fundamento legal en el artículo

175, que también consigna que los ciudadanos participarán en la formación y actualización tanto del Catálogo General de Electores como del Padrón Electoral. En este sentido cabe señalar que al igual que la obligación ciudadana de la inscripción, el artículo 186 establece que dentro de los treinta días siguientes a su cambio de domicilio, los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral deberán dar el aviso correspondiente ante la oficina del Instituto más cercana a su nuevo domicilio.

En cuanto a la formación del Padrón Electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone un capítulo específico precisamente con ese nombre, en el cual a través de diversos artículos se consideran aspectos tales como la incorporación al Padrón Electoral y los requisitos para que se dé esa solicitud legalmente.

Continuando con el recorrido por el Código en cita, se podrá encontrar el capítulo que se denomina “De la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral” a partir del artículo 182, en el cual se encuentran los períodos en los que se realizará esa actividad, ya sea a través de una campaña intensa o permanente, así como los sujetos que realizarán la actualización, de conformidad con los supuestos que el propio precepto señala. De igual forma en este capítulo, en el artículo 183, se señala cuáles serán los períodos en que se puede llevar a cabo la inscripción en el Padrón Electoral en períodos distintos a los de actualización.

El artículo 184 resulta de suma importancia ya que señala los elementos que deberán contener las solicitudes de incorporación al Catálogo General de Electores y en consecuencia al Padrón Electoral, señalando los siguientes:

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

Por lo que se refiere al personal encargado de la inscripción, señala que el funcionario responsable asentará en el formato respectivo los siguientes datos:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción;
- b) Distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio; y
- c) Fecha de la solicitud de inscripción.

### **III.5 LA CREDENCIAL PARA VOTAR EXPEDIDA POR EL IFE**

#### **III.5.1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR**

Antes de contar con la credencial para votar con fotografía tal y como la conocemos actualmente, existió un modelo aprobado el 4 de mayo de 1990 por la Comisión Federal Electoral, que determinó que el Registro Nacional de Electores debería proceder a la expedición de una credencial de elector, con carácter temporal.

Con la creación del Instituto Federal Electoral el mismo año de 1990, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizó la planeación del programa ***Nuevo Padrón Electoral 1991***, y la política fundamental bajo la cual se desarrollaron las tareas para el diseño de la credencial para votar fue la consulta permanente con los representantes de los partidos políticos, que coincidieron en que la credencial contara con una clave única de elector y con un número de folio que permitiera un estricto control de la misma y facilitara la rastreabilidad de la información para llegar al documento fuente.

Las características de esta credencial fueron las siguientes:

#### **Anverso.**

En esta cara de la credencial los datos se encuentran distribuidos en tres bloques horizontales: el primero de ellos presenta en el extremo superior izquierdo, el escudo nacional. Al mismo nivel y como elemento central, el nombre del Instituto Federal Electoral axial, el del Registro Federal de Electores y el título del documento.

El segundo bloque lo constituyen los datos personales del elector, clave de registro, número de folio y el logotipo del Padrón Electoral 1991.

La clave de elector consta de 18 caracteres, en los cuales se representa en seis caracteres el nombre del ciudadano tomando la letra inicial y la siguiente consonante del apellido paterno, del materno y del nombre; su fecha de nacimiento en los siguientes seis caracteres; dos más para la clave de la entidad federativa donde nació; uno para el sexo; uno más para el dígito verificador y dos para la clave de homonimia, la cual permite diferenciar a dos electores cuyos datos produzcan la misma clave en los primeros 16 caracteres.

El número de folio es el de la solicitud de inscripción al padrón que presentó el ciudadano, el cual se incluye en la credencial para permitir la auditabilidad de los servicios del Registro Federal de Electores.

El tercer bloque contiene a todo lo largo de la credencial, los datos geográfico electorales del titular de la misma.

### **Reverso.**

Se ubican los espacios para la firma, la fotografía y la huella digital; en la parte superior se encuentra el espacio para que el elector firme el documento; el rectángulo del lado izquierdo sería destinado para la fotografía, mientras que el derecho se ocupó para que el elector imprimiera su huella digital.

Además se presenta la leyenda que indica que esta credencial es un documento intransferible, axial, así como la obligación de notificar el cambio de domicilio en los 30 días siguientes a que éste ocurra y que la credencial no sería válida si presenta alteraciones o enmendaduras. Inmediatamente abajo aparece la firma del C. Director General del Instituto Federal Electoral.

A lo largo de la parte inferior se localizan los recuadros marcados con los años correspondientes a elecciones federales, locales y en blanco aquellos en que pudiera haber elecciones extraordinarias.

El color de la credencial es un degradado del tono naranja empleado en el logotipo del Padrón Electoral. El motivo de utilizar este mismo color respondió a conservar una unidad entre los productos que se desprendan del Padrón Electoral 1991.

Como se desprende de la anterior descripción, se puede observar que en este modelo ya se consideraba un espacio para la fotografía, sin embargo no fue sino hasta el 3 de julio de 1992 cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el modelo que incorporó definitivamente la fotografía del titular de la credencial para votar, así como otras medidas de seguridad que han sido necesarias en la evolución de este medio de identificación ciudadana.

### **III.5.2 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR**

Atendiendo a un análisis de la doctrina, se puede encontrar como concepto de la credencial para votar que es un “documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, cuya expedición tiene a su cargo la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.”<sup>60</sup>

Castellanos Hernández señala que “es obligación ciudadana inscribirse en el Registro Federal de Electores por lo que se les expide la credencial para

---

<sup>60</sup> Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. Diccionario de Derecho Electoral. Editorial Porrúa, México, 2000, p.85.

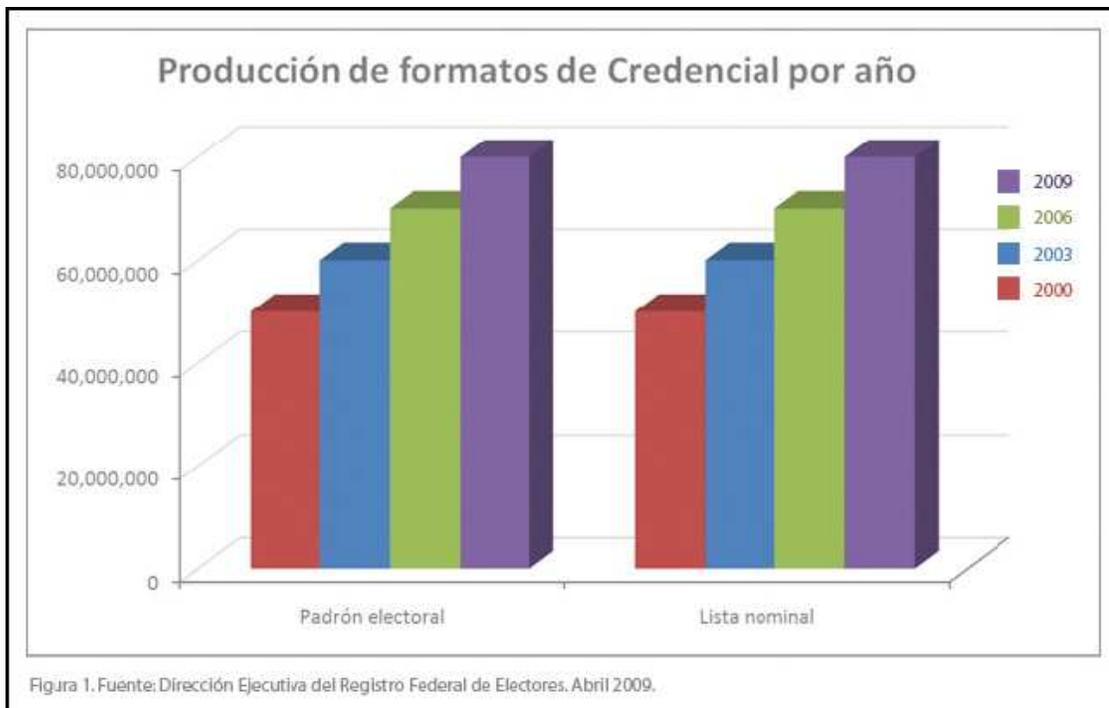
votar con la fotografía del elector, documento indispensable para que puedan ejercer su derecho activo y pasivo de voto.”<sup>61</sup>

Sin embargo, es precisamente el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que en su artículo 176 determina que “la Credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto”.

Cabe mencionar que además de cumplir con su objetivo primordial que consiste en el ejercicio del voto, la credencial para votar funciona como un medio seguro de identificación oficial acreditado por numerosas entidades públicas y privadas. Desde 1992 se han expedido tres modelos de credenciales que representan la evolución tecnológica a lo largo de la que se ha mejorado el contenido, fiabilidad y seguridad de este documento, lo cual se ve reflejado en el interés del ciudadano por obtener este medio de identificación, tal y como se muestra en la gráfica que a continuación se incluye, en donde se puede observar la tendencia ascendente en producción de formatos de credencial por año, mediante un comparativo entre los años en que el Instituto Federal Electoral ha organizado elecciones federales, es decir, los años de 2000, 2003, 2006 y 2009, relacionándose con los conceptos de Padrón Electoral y Lista Nominal.

---

<sup>61</sup> Castellanos Hernández Eduardo. “Derecho Electoral en México, Introducción General.” Editorial Trillas, México, 2008, 146.



Las características de la Credencial para Votar con fotografía actual, son las siguientes:

### **Anverso**

1. Nombre del elector.- Nombre y apellidos del ciudadano
2. Domicilio del elector.- Lugar en el que acredita residir el ciudadano
3. Folio nacional.- Número consecutivo e irrepetible del plástico utilizado para la elaboración de cada credencial
4. Clave de Elector.- Se integra con los apellidos paterno, materno, nombres, entidad y fecha de nacimiento, sexo, dígito verificador y clave de homonimia
5. CURP.- Clave Única de Registro de Población
6. Identificación Goelectoral Son los datos de entidad, municipio, localidad y sección electoral
7. Emisión.- Año en el que se expide la credencial

8. Vigencia.- Año en el que concluye su vigencia
9. Firma digitalizada.- Imagen fantasma digitalizada de la firma del ciudadano
10. Año de Registro y Número de Emisión.- Año de inscripción del ciudadano al Padrón Electoral y número que corresponde al consecutivo histórico de credenciales tramitadas por el ciudadano.
11. Imagen de seguridad del Instituto Federal Electoral (Kinegrama®) Se trata de un Dispositivo Óptico Variable (OVD), que hace visibles hasta 8 efectos, dependiendo de la luz y el ángulo en que se reciba al mover la credencial.
12. Fotografía.- Imagen fotográfica digitalizada en color del ciudadano
13. Tramas visibles.- Líneas onduladas digitalizadas sobre la fotografía
14. Edad y Sexo.- Años cumplidos del ciudadano a la fecha de expedición y género del mismo (H-hombre M-mujer)
15. Microlínea personalizada.- Microimpresión del nombre y apellido del ciudadano
16. Fotografía “fantasma”.- Imagen digital atenuada de la fotografía del ciudadano

**En el reverso** de la credencial se incluyen los siguientes elementos:

17. Número OCR<sup>62</sup> compuesto de 12 o 13 dígitos. Se encuentra impreso en forma vertical. Los primeros cuatro dígitos deben coincidir con la clave de la sección de la residencia del ciudadano. Los restantes corresponden a un número consecutivo único asignado al momento de conformar la Clave de Elector correspondiente.

---

<sup>62</sup> *Optical Character Recognition*.- Reconocimiento óptico de caracteres, se trata de una serie de dígitos en clave que indican la sección electoral que corresponde al titular de la credencial, y un número único que se le asigna en la conformación de la Clave de Elector.

18. Leyendas.- Avisos impresos respecto de la validez del documento y obligación del ciudadano de aviso de cambio de domicilio
19. Espacio para la firma.- En este lugar se plasma la firma digitalizada del ciudadano.
20. Espacio para el marcado del Voto.- Serie de recuadros que serán marcados por un dispositivo mecánico uno a uno en la elección correspondiente.
21. Espacio para la huella.- Lugar en que se plasma la huella dactilar digitalizada del dedo índice derecho del ciudadano.
22. Firma del Secretario Ejecutivo del IFE.- Firma del funcionario facultado legalmente para validar la información de la credencial.
23. Código de barras bidimensional cifrado.- Cubierto con una franja negra de filtro infrarrojo, de tal forma que la información sólo puede verse utilizando un lector óptico de rayos infrarrojos. El código está constituido por la clave de elector que aparece en el anverso de la credencial
24. Microlínea personalizada.- Microimpresión del nombre y apellido del ciudadano

Además, mediante una lámpara de luz negra o ultravioleta, se debe verificar que los formatos de credencial cuenten con los siguientes elementos:

- Escudos Nacionales sobre el cuerpo de la Credencial para Votar
- Tres siglas del IFE sobre el área de la fotografía
- Nombre completo del ciudadano en forma horizontal
- Fotografía del ciudadano al 70% del tamaño original, que cubre el área de firma y microtexto

### **III.5.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR**

El sustento jurídico de la Credencial para Votar se encuentra en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contempla en su artículo 6 que este documento es un requisito para el ejercicio del voto en nuestro país.

El artículo 128 de la legislación en cita, señala que es atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que forma parte del Instituto Federal Electoral, la expedición de la credencial para votar, ello aunado a lo dispuesto en el numeral 176, que en sus dos párrafos refiere, en primer lugar, que el Instituto Federal Electoral debe expedir a los ciudadanos la Credencial para Votar, y en segundo lugar, señala que este documento es indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.

Por otra parte, el procedimiento para expedir este instrumento se encuentra plasmado en el Código Electoral Federal a través de sus numerales 178, 179, 180, siendo precisamente este último artículo el que resulta adecuado destacar, ya que detalla paso a paso la manera en la que los ciudadanos y la autoridad electoral interactúan para la expedición de la Credencial para Votar.

En primer lugar, el precepto en comento señala que será obligación de los ciudadanos acudir a las oficinas que el Instituto Federal Electoral señale para solicitar su credencial para votar con fotografía.

En nuestro país la legislación electoral señala que más allá de constituir un derecho para el ciudadano la obtención de su credencial, es su obligación el

presentarse en los lugares destinados por la autoridad electoral federal para iniciar el procedimiento y obtener la credencial correspondiente, y no es la autoridad la que acude al domicilio del ciudadano. Para ello, la autoridad electoral federal hace del conocimiento público a través de medios masivos de comunicación las diversas campañas, lugares y fechas de importancia para la expedición de la credencial, pero es imprescindible la presencia física del ciudadano para considerar este procedimiento.

Sin embargo, el propio ordenamiento considera un caso de excepción a esta regla en el artículo 185, donde se refiere el caso de ciudadanos incapacitados y la posibilidad de que acuda la autoridad electoral al domicilio del ciudadano, aunque para que esta situación sea posible, es necesario un escrito del ciudadano incapacitado, y ese documento junto con las pruebas de su incapacidad, serán las que insten al Instituto Federal Electoral para expedir una credencial en estos términos, a través del procedimiento que indique la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Una vez que el ciudadano se presenta en la oficina a realizar su solicitud le serán requeridos ciertos documentos o medios que lo identifiquen efectivamente, ya que dada la importancia de comprobar la identidad del ciudadano solicitante, la autoridad competente ha tenido que establecer medios de convicción efectivos; además al realizar el trámite deberá asentar huella dactilar y firma.

De igual modo, para recoger la credencial deberá acreditarse efectivamente la identidad del ciudadano y a su vez la autoridad mantendrá un documento comprobante de este acto.

Las consecuencias de que el ciudadano por algún motivo no se presente a concluir su procedimiento a través de la recepción de su Credencial para Votar, y las medidas que en su caso deberá realizar el Instituto Federal Electoral al respecto, son las siguientes: en primer lugar, la autoridad electoral deberá avisar al ciudadano que su credencial se encuentra lista en el módulo para que proceda a recogerla; en caso de que no lo haga, ese ciudadano no podrá formar parte de la lista nominal y la autoridad electoral deberá constatar que en tanto la credencial no sea entregada a su titular, se mantenga esa condición.

Por otra parte, el artículo 200 en sus párrafos 1 y 2 detalla las características que deben incluirse en la Credencial para Votar, mismas que ya han sido referidas en este trabajo.<sup>63</sup>

Cabe destacar que los párrafos restantes del artículo en comento especifican en primer lugar el término perentorio para solicitar la reposición de una credencial en caso de extravío, robo o deterioro grave y en segundo lugar establece la vigencia de la Credencial, otorgándole un período de 10 años a partir de su expedición, después del cual deberá renovarse.

---

<sup>63</sup> Supra III.5.2.

### **III.5.4 PREVISIONES LEGALES PARA EL FUTURO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR**

En este apartado habremos de analizar lo que prevén las normas aplicables sobre el futuro cercano de la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral.

En este punto es preciso recordar que en materia electoral, la reforma constitucional y legal más reciente tuvo lugar a fines de 2007 y principios de 2008, por lo que enseguida se analizan las reformas que tienen que ver con la función estatal de organizar las elecciones conferida al Instituto Federal Electoral, en lo que corresponde al registro electoral y a la expedición de la Credencial para Votar con Fotografía que dicho instituto realiza a través del Registro Federal de Electores:

#### **III.5.4.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007**

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el 13 de noviembre de 2007 el Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de interés para este trabajo la reforma al artículo 41, que es el que norma las funciones y facultades de quienes intervienen en los procesos electorales federales: partidos políticos,

ciudadanos que integran las casillas electorales y, sobre todo, la autoridad electoral, que en el ámbito federal es el Instituto Federal Electoral.

Esta reforma confiere una serie de nuevas facultades a la autoridad electoral, entre las que se encuentran la distribución, monitoreo y verificación de pautas de transmisión de mensajes de los partidos políticos a través de tiempos del Estado en radio y televisión, nuevas reglas en el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, nuevas reglas en la resolución de quejas con motivo de propaganda política, mayor apertura y transparencia en materia de cómputos distritales y de recuento de paquetes electorales, entre otras.

Sin embargo, la base V del párrafo segundo del artículo en comento, al citar las actividades que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo de manera directa e integral, establece que entre otras habrá de encargarse de las relativas al padrón y lista de electores, es decir, que se hará cargo también de continuar con el documento que comprueba que los ciudadanos están inscritos en el padrón electoral y, en su caso, en las listas nominales de electores, y este documento es, por supuesto, la Credencial para Votar con Fotografía.<sup>64</sup>

Es así que la norma constitucional ordena al Instituto Federal Electoral continuar con la expedición del instrumento de identificación exigible para el ejercicio del derecho al sufragio que tenemos todos los ciudadanos de la República.

---

<sup>64</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41, base V.

### **III.5.4.2 REFORMA AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 2008**

Por su parte, derivado de la reforma constitucional referida, más que modificaciones a la ley electoral federal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE), el Poder Legislativo Federal creó un nuevo COFIPE, que norma tanto las funciones y facultades previamente otorgadas a la autoridad electoral, como sus nuevas funciones, derivadas del mandato constitucional de reciente factura.

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente fue publicado el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y las novedades más relevantes en lo que concierne al registro electoral y a la Credencial para Votar con Fotografía son:

La Credencial para Votar con Fotografía contará con datos adicionales, como la CURP, el año de expedición y el año de vigencia.<sup>65</sup>

Se establece un tiempo de vigencia para la credencial de diez años contados a partir del año de su expedición.<sup>66</sup>

Con lo anterior, se establecen previsiones para consolidar y respaldar la validez de la credencial que expide el Instituto Federal Electoral, lo que se entiende perfectamente si consideramos que desde la creación del actual Padrón Electoral en 1991 y luego de constantes mejoras en la elaboración del documento, pasando por varios cambios en el modelo de la propia credencial, y

---

<sup>65</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)*, artículo 200, párrafo 2

<sup>66</sup> *COFIPE*, artículo 200, párrafo 4, que a la letra dice: “La credencial para votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial”

luego de los esfuerzos institucionales para dotarla de mejores elementos de seguridad, ha llegado a ser el documento de identificación ciudadana por excelencia, gracias a sus características que, entre otras, son: gratuidad para el solicitante, confiabilidad en la calidad de su elaboración, amplia aceptabilidad como documento de identificación ante todo tipo de autoridades y de instituciones, dificultad para su falsificación, tamaño y material adecuado para su fácil portación, entre otras.

Con la nueva disposición legal que establece un período de vigencia de la Credencial para Votar con Fotografía y que debe ser plasmada en el propio documento, se resuelve en gran parte el problema de la depuración de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que fallecen y por alguna causa el Registro Civil no da el aviso respectivo al Instituto Federal Electoral o de ciudadanos inscritos que están permanentemente ausentes del país. Esta solución se dará a mediano y largo plazo.

Por ley, el Registro Civil está obligado a dar aviso al Instituto Federal Electoral de los fallecimientos una vez expedida el acta de defunción respectiva.<sup>67</sup>

La realidad es que en ocasiones no lo hace, ya sea porque el ciudadano fallece fuera de su entidad federativa de origen en la que no hay un registro de su existencia, porque no se da aviso del fallecimiento al Registro Civil, porque en ocasiones quienes dan aviso del fallecimiento no dan los datos precisos con

---

<sup>67</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 198, párrafo 2, que dice a la letra: “Los servidores públicos del Registro Civil deberán informar al Instituto de los fallecimientos de ciudadanos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva”

los que está registrado en el Registro Civil (a veces ni los familiares que le sobreviven conocen bien el nombre y apellidos del acta de nacimiento del fallecido) por lo que no es posible expedir un acta de defunción, porque fallece en el extranjero y no lo sabe el Registro Civil o simplemente porque fallece como desconocido o por cualquier otra causa el Registro Civil se ve imposibilitado para certificar el fallecimiento.

Con el sistema de organización del registro electoral anterior, si no hay acta de defunción, el nombre del fallecido permanecería de manera indefinida tanto en el Padrón Electoral como en las listas nominales que se utilizan en cada elección, generando dos fenómenos nocivos: un padrón artificialmente inflado, y la desconfianza en el padrón por parte de quienes saben que la persona falleció pero sigue apareciendo en las listas nominales (en realidad, para efectos de la garantía del derecho del ejercicio del voto, es preferible que permanezca en las listas el nombre de algún fallecido, a eliminar el nombre de algún ciudadano que tenga el mismo nombre que el difunto, ya que el fallecido nunca se va a presentar a votar, y el posible eliminado indebidamente, sí puede ser privado de su derecho al ser confundido con el otro, por eso hasta antes de la reforma únicamente se excluía el nombre de quienes fallecieron con sustento en el acta de defunción).

Con la reforma citada, que establece como vigencia de la Credencial para Votar con Fotografía un período de diez años contados a partir del año de expedición de la misma, el padrón electoral se autodepurará, ya que al vencer los diez años, si el ciudadano no acude a renovar el documento (y por supuesto

los definitivamente ausentes no lo harán), simplemente se elimina del padrón electoral y, en su momento, de las listas nominales de electores.

Finalmente, podemos afirmar que a partir de la reforma electoral de 2007-2008, se le está dotando de mayor solidez al sistema de organización del registro electoral en México, al mismo tiempo que se le da mayor respaldo y certeza a la Credencial para Votar con Fotografía, haciéndola un documento cada vez más confiable y más solicitado para la identificación de los ciudadanos, lo que se demostró en un apartado previo de este trabajo, y se puede apreciar en la gráfica respectiva.

Asimismo y por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que el Poder Legislativo, mediante la reforma citada, previó una larga vida para la Credencial para Votar con Fotografía, instrumento esencial para la organización de los procesos electorales, pero también para la cotidiana identificación de los ciudadanos ante todo tipo de autoridades, instituciones o entes, tanto públicos como privados.

### **III.5.5 DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN CON FINES ELECTORALES**

Al realizar un análisis de los procesos electorales en diversos países, podemos observar que es un asunto constante la búsqueda de certeza en la identificación de los electores ante los funcionarios que reciben la votación en cada país, ya que sólo los legitimados por el marco jurídico de cada nación, serán los que deban acudir a sufragar.

Sin embargo, en la mayoría de los países encontramos que los ciudadanos pueden ejercer su voto corroborando su inclusión en la lista electoral e identificándose con cualquier identificación oficial que su propia ley les permita, tales como la cédula de identidad, la licencia de manejo, la tarjeta de seguridad social, entre otras. Es decir, que no cuentan con un medio de identificación específico para votar.

No obstante lo anterior, cuando existen antecedentes o la probabilidad de que en algún país se genere un fraude electoral, o en general se pretende lograr mayor seguridad en la emisión del sufragio, resulta necesaria la existencia de un documento precisamente destinado a cubrir las necesidades y fines electorales, siendo el caso de los países que a continuación se señalan:

#### **Uruguay**

En el caso de este país encontramos un documento denominado Credencial Cívica, que es el único que acredita identidad al comparecer ante las comisiones receptoras de votos en los actos electorales, en las elecciones

nacionales, departamentales, internas de los partidos políticos, plebiscitos, referéndum, o ante las comisiones receptoras de adhesiones en los actos preparatorios del recurso de referéndum.

Todo ciudadano mayor de 18 años debe registrarse ante la Corte Electoral y obtener su Credencial Cívica. Dependiendo del lugar donde viva, le corresponderá un código, compuesto de tres letras seguidas por un número de hasta cinco dígitos. Una vez expedida la Credencial Cívica, el ciudadano queda inscrito en el Registro Cívico Nacional, que es un padrón electoral de los ciudadanos con derecho a voto, además cabe mencionar que la Credencial Cívica no tiene fecha de vencimiento.

Cada vez que se celebran comicios, al ciudadano que emite su voto se le entrega una constancia como comprobante de haber cumplido su obligación cívica. En algunos casos esta constancia es un sello en la propia Credencial Cívica. Por otra parte, para la realización de múltiples trámites ante oficinas públicas, se les puede exigir la presentación de la Credencial Cívica con la constancia de voto en el último acto comicial obligatorio dado que quienes no sufragan, pueden ser sancionados con la aplicación de multas.

## **Nicaragua**

La Ley de Identificación Ciudadana dispone concepto, elementos, requisitos de la “Cédula de Identidad Ciudadana” y la señala como instrumento para ejercer el voto en los siguientes términos:

**Artículo 1.-**Se establece la Cédula de Identidad Ciudadana como el documento público que identifica a los ciudadanos nicaragüenses para el ejercicio del sufragio y para los demás actos que determinen las leyes de la República.

**Artículo 3.-** Todos los nicaragüenses que hayan cumplido los dieciséis años de edad tienen el derecho y el deber de obtener su respectiva Cédula de Identidad y el Estado la obligación de otorgarlas. Los nicaragüenses de quince años podrán iniciar los trámites para obtener su Cédula de Identidad, la cual les será entregada al cumplir los dieciséis.

En caso de elecciones, plebiscitos o referendos, se les entregará con sesenta días anteriores a dichos eventos para que hagan uso de sus derechos.

**Artículo 4.-**La presentación de la Cédula de Identidad Ciudadana es indispensable para:

- a) Ejercer el voto de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Ley Electoral.
- b) Tomar posesión de cargos públicos.
- c) Celebrar contratos de trabajo.
- ch) Obtener o renovar pasaporte, licencia de conducir, carné del Seguro Social, Cédula del Registro Único del Contribuyente y cualquier otro documento de esta naturaleza;
- d) Recibir pagos o giros del Estado, de los municipios o de instituciones autónomas;
- e) Realizar operaciones bancarias;
- f) Solicitar inscripciones en los registros del estado civil de las personas, registros públicos de la propiedad inmueble, registros mercantiles y de la propiedad industrial y en cualquier otra Institución Pública;
- g) Concurrir ante notario;
- h) Contraer matrimonio civil, salvo el caso de que se realice en peligro de

muerte;

i)Matricular a los hijos o pupilos en escuelas y/o colegios públicos o privados;

j)Matricularse en colegios, universidades y cualquier otro centro de enseñanza, cuando el solicitante sea mayor de dieciséis años;

k)Iniciar acción judicial y realizar cualquier otra gestión ante los tribunales de justicia y demás organismos estatales, regionales y municipales;

l)Cualquier otra diligencia u operación en las que se deba acreditar la identificación personal.

### **Capítulo III. De la Solicitud y Contenido de la Cédula de Identidad**

**Artículo 17.-**Para la obtención de una Cédula de Identidad deberá presentarse una solicitud en original y tres copias, que contendrán los siguientes requisitos:

a)Indicación de la región, departamento y municipio del domicilio del solicitante;

b)Sus nombres y apellidos;

c)Nombres y apellidos con que es conocido;

ch)Sexo;

d)Profesión u oficio;

e)Fecha y lugar de nacimiento;

f)Ciudad, barrio, calle o avenida y de ser posible el número de la casa, pueblo, comarca, caserío, hacienda o finca en que reside habitualmente;

g)Nombre y apellidos de los padres o uno de ellos, si no conoce el otro, salvo el caso de los expósitos;

h)Estado civil. Si fuere casado, el nombre y apellido del cónyuge;

i)Nacionalidad. Si fuere nicaragüense nacionalizado deberá indicar el número y fecha del decreto respectivo y los de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial;

- j)Indicación si sabe leer o escribir, o al menos firmar;
- k)Indicación si está o no inscrito su nacimiento en el registro del estado civil de las personas respectivo. En caso afirmativo presentará certificación de la partida de nacimiento, para que se tome razón de ella;
- l)Lugar y fecha de la solicitud;
- ll)Firma del solicitante o huella digital si no sabe firmar; si tiene impedimento físico, firma de la persona que lo haga a su ruego. Si carece de extremidades superiores se dejará razón de tal circunstancia en la solicitud;
- m)Observaciones.

Tal y como se puede apreciar en estos artículos de la ley nicaragüense, este documento de identificación electoral resulta sumamente importante ya que además de servir como medio de identificación para emitir el voto, de igual modo la propia ley lo señala para la identificación en diversos actos e inclusive en operaciones bancarias.

## **CAPÍTULO IV. REPERCUSIONES JURÍDICO-POLÍTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA**

La implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana como medio de identificación de los mexicanos mayores de 18 años y sus repercusiones pueden estudiarse desde varios enfoques: desde el punto de vista del costo económico que deberá asumir la sociedad mexicana, desde el enfoque de la confianza o desconfianza que las personas tendremos para entregar nuestros datos personales a instancias del Gobierno Federal, es decir, del derecho que tenemos a que se protejan nuestros datos, o desde el punto de vista de la afectación al Sistema Electoral Mexicano, en caso de que la actual Credencial para Votar con Fotografía sea desplazada por la Cédula de Identidad Ciudadana o, incluso, de la convivencia de ambos instrumentos.

En esta parte desarrollaremos el tema como sigue: en primer lugar, de manera breve se comentará el costo de elaboración del instrumento de identificación que actualmente utilizamos los ciudadanos mexicanos, es decir, de la Credencial para Votar con Fotografía que emite el Instituto Federal Electoral, que en caso de una eventual convivencia con la Cédula, la sociedad mexicana habrá de cargar con el costo de elaboración de ambos documentos.

Enseguida, se tratarán los aspectos que tienen que ver con el derecho a la protección de datos personales, ya que tanto el Instituto Federal Electoral como la Secretaría de Gobernación tendrían en su poder, con la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, datos que los ciudadanos proporcionan para la expedición de los documentos mencionados, y

que los ciudadanos tenemos el derecho de que se conserven de manera confidencial, y de que únicamente se utilicen para los fines para los cuales los proporcionó, y se proporcionen a las instancias que legalmente tengan acceso a tales datos, y a nadie más.

Finalmente, en este apartado se analizarán los tres posibles escenarios de la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, siendo el primero de ellos la eventual convivencia de la Credencial para Votar expedida por el IFE con la Cédula de Identidad Ciudadana que la Secretaría de Gobernación expediría en los términos de la Ley General de Población. El segundo escenario posible consiste en la eliminación de la Credencial para Votar, quedando como único instrumento universal de identificación la mencionada Cédula. Y como escenario posible también se analizará la posibilidad de que la Credencial para Votar se convierta en Cédula de Identidad Ciudadana, y permanezca como documento único de identificación de los ciudadanos mexicanos.

Para dar inicio al primero de los temas, sobre el costo de los instrumentos de identificación, tomaremos como referencia algunos de los textos que tratan del relativo a la Credencial para Votar con Fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral, función que desarrolla a través del Registro Federal de Electores.

El Instituto Federal Electoral, encargado desde su creación, en 1990, de integrar el Padrón Electoral y de expedir la Credencial para Votar, se dio a la tarea de construir, por primera vez, un padrón de electores reconocido y aceptado por todos los partidos políticos y por el conjunto de instituciones de la sociedad mexicana. Puede decirse que ese trabajo construyó legítimamente a

“la moderna comunidad política de México”, es decir, al conjunto de ciudadanos con posibilidad de votar y ser votados<sup>68</sup>.

El gasto total del Instituto Federal Electoral asciende a 8 mil 631 millones de pesos en el año 2010 (incluye las prerrogativas de los partidos políticos); y costará 10 mil 499 millones en 2011 (pesos corrientes). ¿Cómo pueden valorarse los resultados que la sociedad recibe a cambio de los recursos que destina al IFE? El primer paso para ello es definir un criterio de evaluación transparente y objetivo. En este sentido, el parámetro más apropiado y aceptado para medir los resultados de los órganos e instituciones del Estado **es el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales**. La ley establece el marco de lo que puede y debe exigirse a las instituciones públicas. En qué medida satisfacen los mandatos que les impone la legislación es el criterio más cierto para juzgarlas y también, el menos arbitrario. Es por ello que en el 2009, el IFE se dio a la tarea de construir un conjunto de indicadores de gestión con los que la sociedad puede valorar su trabajo y desempeño<sup>69</sup>. Se trata, además, de una obligación que se desprende directamente del artículo 6° constitucional, dice el párrafo cinco:

“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...”

---

<sup>68</sup> *El IFE y el costo de la vida democrática en México: respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?* Instituto Federal Electoral, noviembre de 2010, pp 4-5

<sup>69</sup> Véase: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores\\_de\\_Gestion\\_Transparencia/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores_de_Gestion_Transparencia/), 2009.

Los indicadores del IFE, fueron elaborados en sintonía estricta con las funciones que le han sido encomendadas por nuestra Carta Magna y califican el grado en que se garantizan los derechos políticos, cívicos y democráticos de los ciudadanos mexicanos. Fue un grupo de académicos del CIDE, especialistas en gestión y desempeño institucional, quienes ayudaron al IFE en su construcción y validaron su objetividad y precisión. A continuación se enumeran los bienes y derechos esenciales que definen el trabajo del IFE y su aportación a la sociedad mexicana:

- 1) Fortalecer el régimen de partidos políticos;
- 2) Integración del Registro Federal de Electores;
- 3) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- 4) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones;
- 5) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- 6) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática;
- 7) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

Para efectos del presente trabajo, tomaremos en cuenta lo que el grupo de académicos publicó en 2009 respecto a los bienes y derechos esenciales que definen el trabajo del IFE, específicamente en lo relativo a la integración del Registro Federal de Electores y el aseguramiento a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos político electorales y la vigilancia en el cumplimiento de sus obligaciones. En la tabla siguiente se establecen los estándares mensurables,

que califican el trabajo del IFE, donde en la primera columna se establece la obligación constitucional, en la segunda se menciona la tarea que se desarrolla para cumplirla, enseguida se indica cómo puede medirse, y finalmente, el índice cuantitativo de su cumplimiento.<sup>70</sup>

FUNCIÓN SUSTANTIVA	INDICADOR	DEFINICIÓN	META 2009
Integración del Registro Federal de Electores	1.- Empadronamiento	Porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, respecto a la población de 18 o más años de edad.	96%
	2.- Credencialización	Porcentaje de Credenciales para Votar con fotografía generadas, cuando más, en 12 días hábiles para módulos con red y 16 días hábiles para módulos sin red.	50% de credenciales para módulo fijo con red y 66% sin red
Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones	3.- Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009	Porcentaje de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar incluidos en la lista nominal, respecto del padrón electoral.	98%

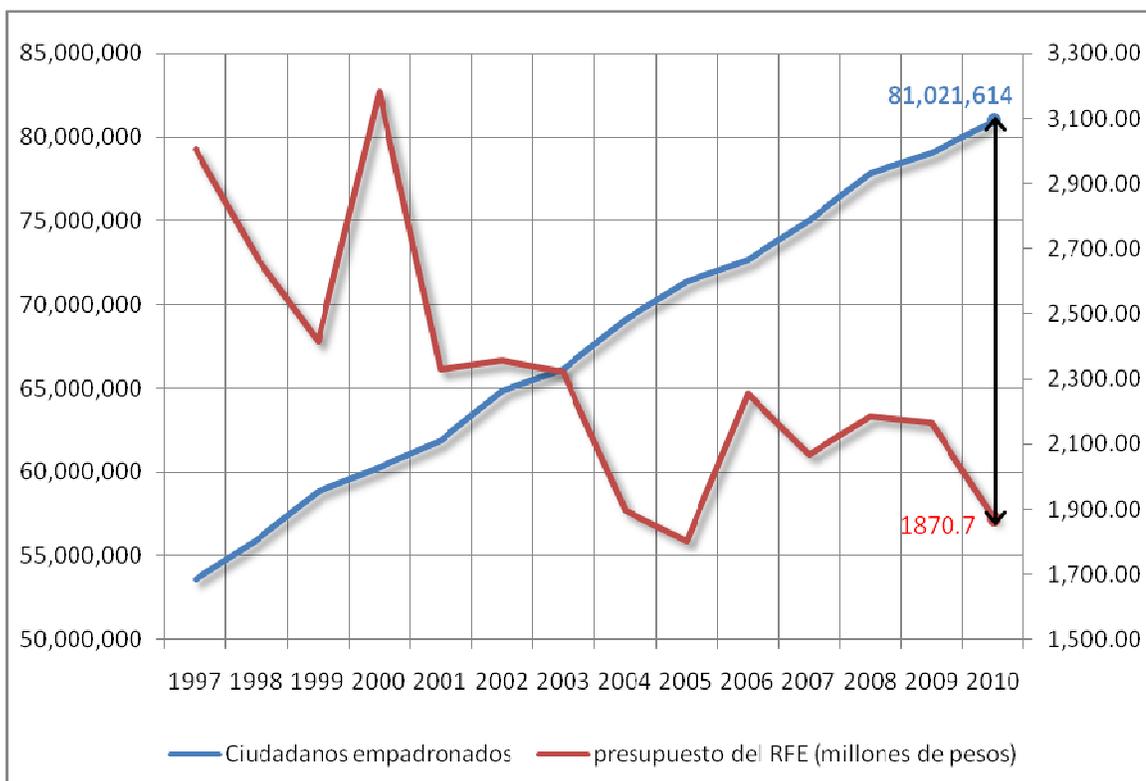
El texto señalado explica que la afirmación de que el IFE cuesta cada vez más a los ciudadanos es incorrecta pues ocurre precisamente lo contrario: el IFE, con sus tareas y órganos internos adicionales, ha crecido menos que el resto de sectores y áreas del sector público mexicano<sup>71</sup>. Para detallar tal explicación, pone por ejemplo el gasto del IFE en la expedición de la Credencial para Votar. Así, en la tabla siguiente se ilustra el comportamiento del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en contraposición con el presupuesto del Registro Federal de Electores, donde el eje vertical a la

<sup>70</sup> Véase: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores\\_de\\_Gestion\\_Transparencia/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores_de_Gestion_Transparencia/), 2009.

<sup>71</sup> *El IFE y el costo de la vida democrática en México: respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?* Instituto Federal Electoral, noviembre de 2010, p. 17

izquierda corresponde al número de ciudadanos, y el de la derecha, al presupuesto del RFE.

### CIUDADANOS EMPADRONADOS VS. PRESUPUESTO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES



*\*Millones de pesos constantes*

Como puede observarse, mientras el número de ciudadanos empadronados crece sistemáticamente a lo largo de los años, desde 53.6 millones en 1997 hasta 81 millones en el 2010, el presupuesto del Registro Federal de Electores muestra una clara tendencia decreciente, de 3 mil millones en 1997 (pesos constantes) a 2,163 millones en 2009 (ambos años con elección federal intermedia). Es decir, el número de ciudadanos empadronados crece en 51% y, simultáneamente, el presupuesto del Registro Federal de Electores se reduce en 28%.

Una proporción considerable del presupuesto del IFE se destina a su función permanente de expedir la credencial para votar y mantener el padrón electoral actualizado. De hecho, el presupuesto electoral de México suele ser mayor cuando se compara con el de otros países, porque incluye los costos del registro de votantes y el otorgamiento gratuito y universal de una identificación ciudadana. En casi todos los países democráticos (exceptuando la República Dominicana) estas funciones están en manos del Poder Ejecutivo y no de la institución electoral.

Si bien el gasto electoral en México incluye la expedición de la credencial para votar y la actualización del padrón electoral, su importancia es mucho más que electoral, ya que la credencial que expide el IFE es el principal medio de identificación de los mexicanos y el padrón electoral es la base de datos más abarcadora y actualizada de la población mexicana<sup>72</sup>. El Poder Judicial, los ciudadanos, las instituciones bancarias, comercios, empresas, los gobiernos de los estados, utilizan todos, diariamente y de muchas maneras, la credencial de elector<sup>73</sup>. Así, el Registro Federal de Electores es un dispositivo permanente que permite a cualquier mexicano, en cualquier parte del país, obtener, actualizar o sustituir, sin costo, la credencial de elector.

---

<sup>72</sup> *El IFE y el costo de la vida democrática en México: respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?* Instituto Federal Electoral, noviembre de 2010, p. 19

<sup>73</sup> En la investigación "Oportunidades de la Mayoría" (2006), el Banco Interamericano de Desarrollo subraya este hecho y en referencia a la credencial para votar gratuita en México, afirma: "Sin un documento de identidad adecuado o sin una dirección de residencia, no se puede obtener un empleo en el sector formal, acceder a crédito, abrir cuentas bancarias, entre otras cuestiones, añadió. De ahí que uno de los seis sectores en los que se concentrará el BID a través de su nueva iniciativa de desarrollo es el de la identificación de la mayoría oculta a la vista de todos". Ese es otro valor adicional, más allá de lo electoral, de la credencial para votar. Citado en *El IFE y el costo de la vida democrática en México: respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?* Instituto Federal Electoral, noviembre de 2010, p. 19

El IFE es una de las instituciones del Estado Mexicano con mayor contacto cotidiano con los ciudadanos: 40 mil personas visitaron diariamente, en promedio, los módulos del IFE durante 2009, y más de 41,300 durante 2010. Para decirlo de otro modo, en 2009 7.8 millones de personas visitaron los módulos de atención ciudadana del IFE y se estima que al concluir 2010 alrededor de 12 millones de ciudadanos habrán sido atendidos por la institución en todo el país<sup>74</sup>.

La importancia y el peso del Registro Federal de Electores explican, a su vez, el 43% del presupuesto del Instituto en el año preelectoral. El gasto de operación realizado para mantener un registro ciudadano de más de 81 millones de personas con nuevas normas de autenticidad y seguridad, exige 3 mil millones de pesos antes del 2012. Dado el ineludible calendario electoral, ese gasto debe ejercerse **antes del proceso electoral**, en el lapso que va de 2011 a los primeros meses de 2012, precisamente para contar con la base, actualizada y confiable, de todo el edificio electoral.

Si los procesos que desarrolla el IFE son vistos en su realidad cíclica, se entenderá que la presión de gasto en salarios se explica en buena medida, por las tareas del Registro de electores, y que éstos, por su propia naturaleza, tienden a aumentar justo en los años previos a la elección, cuando el padrón electoral crece, se depura y actualiza.

El presupuesto del IFE en el 2011 incluye, además del componente indispensable para su operación ordinaria, los recursos necesarios para desplegar una serie de tareas adicionales directamente vinculadas con los

---

<sup>74</sup> *Op. Cit.*, p. 24

comicios del 2012. En efecto, y como ya se ha dicho, a partir de octubre de 2011 comienza el proceso electoral federal. De esa manera, al presupuesto base, ordinario, de 2011, necesariamente, se agregan otras tres tareas de gran magnitud:

- La actualización del padrón electoral y renovación de la credencial 03 y 09;
- El voto de los mexicanos residentes en el extranjero;
- La modernización de procesos, sistemas y la nueva infraestructura.

En octubre del 2011 quedarán ya instalados los 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales, integrados por 1,992 mexicanos seleccionados. Se desplegará el esfuerzo de renovación más importante desde los primeros años noventa para otorgar una nueva credencial, más confiable y segura, a 15 millones 600 mil ciudadanos. Para eso se notificará al 50 por ciento de los ciudadanos titulares de credenciales. Casi 40 millones de mexicanos estarán implicados en esta operación. Aún así, con nuevos elementos biométricos de seguridad y nuevos datos incorporados al padrón y a la credencial, el costo por cada nuevo ciudadano que ingresa al padrón en los últimos 10 años, pasa, de \$53.40 pesos, a \$23.40 (precios constantes); es decir, la principal operación cotidiana del IFE se ha vuelto 43% más barata<sup>75</sup>. Las cantidades mencionadas incluyen el costo de los insumos para la generación de las credenciales para

---

<sup>75</sup> *Op. Cit.*, p. 26

votar expedidas por el IFE, que en septiembre de 2008, con las mejoras técnicas implementadas por ley, pasó de \$6.23 a \$7.08 pesos por unidad<sup>76</sup>.

Con objeto de entrar al estudio del derecho a la protección de los datos personales que los ciudadanos (y también los menores de edad y los extranjeros residentes en México) deben proporcionar a las instancias encargadas de expedir los documentos de identidad objeto de este trabajo, iniciaremos definiendo algunos términos relacionados con el tema, a fin de dar claridad al mismo.

Se ha debatido mucho sobre la naturaleza jurídica y conceptual del derecho a la información y la protección de datos personales. En el caso del contexto europeo, estos derechos son considerados como derechos fundamentales, por tener un reconocimiento como derechos humanos universales, ámbito en el que esta clase de derechos han adquirido un tratamiento específico y preponderante, en relación con otros sitios del mundo<sup>77</sup>. Existe cierta confusión entre los términos *derechos humanos* y *derechos fundamentales*, tanto en instrumentos de derecho internacional como nacional. Por ello, es necesaria una breve exposición al respecto, con objeto de estar en condiciones de saber si el derecho a la información y la protección de datos personales corresponden o no al ámbito de uno de ellos, en el entendido de que, hipotéticamente, estos conceptos jurídicos presentan significados diferentes.

---

<sup>76</sup> Alberto Alonso y Coria, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del IFE, en entrevista con Guillermo Ríos, de El Sol de México, durante un recorrido al Centro de Cómputo y Resguardo Documental del IFE (CECYRD) en Pachuca, Hidalgo, publicada el 24 de junio de 2008.

<sup>77</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009, p. 1.

Los derechos humanos, en la concepción iusnaturalista, son un conjunto de criterios racionales basados en los datos objetivos que nos proporciona la naturaleza del ser humano, basados en lo que el ser humano es, como orientaciones y tendencias que surgen de la esencia de los humanos, de su naturaleza<sup>78</sup>.

La concepción que se les otorga a los derechos humanos en la época moderna tienen la siguiente denominación: “Se entiende por Derechos Humanos al conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales”<sup>79</sup>.

La protección de los derechos humanos encuentra una amplia apertura jurídica, es decir, son derechos positivados, tanto en el ámbito internacional como nacional. En el contexto nacional mexicano, estos derechos están incorporados a la Constitución Federal y, a la vez, aparecen regulados en la correspondiente ley ordinaria, cuya aplicación y vigilancia está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de sus similares en las entidades federativas. El problema que encontramos en México en relación con

---

<sup>78</sup> De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *“Derechos humanos desde el iusnaturalismo histórico analógico*, Porrúa y Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2001, pp. 9 a 11, citado por Araujo Carranza, Ernesto, en *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009.

<sup>79</sup> Quintana Roldán, Carlos F., y Sabido Peniche, Norma D., *“Derechos Humanos”*, Porrúa, México, 2004, p. 21, citado por Araujo Carranza, Ernesto, en *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009.

la protección de estos derechos, es que, no obstante que están instituidos en la Constitución, no tienen eficacia *jurisdiccional*<sup>80</sup> y, en estas condiciones, no representan una garantía constitucional, en virtud de que “Son instituciones cuyos poderes de ejecución generalmente han sido limitados, por lo tanto, no pueden ejercer coerción sobre la acción de los otros”<sup>81</sup>. En México, esto significa que, a quien se le viola un derecho de esta índole, no tiene capacidad jurídica para hacerla valer ante los órganos jurisdiccionales.

Por lo anterior, es necesario dejar establecido lo que en materia de derechos humanos significan las *garantías individuales*, a fin de evitar dudas sobre el manejo de estos conceptos. Al respecto, podemos afirmar que las garantías individuales son Derechos Humanos que han sido reconocidos por el derecho positivo y plasmados en la Constitución.

Derechos Humanos es un concepto mucho más completo; incluye también los derechos fundamentales reconocidos en los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por México.

De lo expuesto, se puede aseverar que los derechos humanos en México no son garantías individuales, porque un derecho humano se convierte en garantía individual en el momento que el Derecho Constitucional positivo lo reconoce, y además que exista un medio de coacción para que el gobernado pueda exigir su cumplimiento por parte del Estado en caso de violación.

---

<sup>80</sup> La jurisdicción común es la que imparte el Estado a todos los gobernados, sin acudir a un criterio específico de especialización. Por lo general, en toda localidad de cualquier país del mundo es la que imparte el juez común y corriente (Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford, México, 2005, pp. 99 y 100).

<sup>81</sup> Nowosad, Orest, “*Competencia y atribuciones de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*”, en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Retos actuales de las instituciones nacionales y promoción de los derechos humanos*, CNDH, México, 2004, p.17.

Tradicionalmente se ha considerado que las *garantías individuales* están insertas en los primeros 29 artículos de la Constitución, conocida como *parte dogmática*, artículos en los que no se encuentran instituidos los derechos humanos, y por esta tradición constitucional, estos derechos no pasan a ser garantías individuales y , en consecuencia, tampoco son *derechos subjetivos públicos*.

En ese sentido, las garantías individuales son derechos públicos, porque estando incorporados a la Constitución, se instituyen para beneficio de las personas y como limitaciones en el ejercicio de la actividad de los órganos del Estado; son derechos subjetivos porque dan una acción individual a las personas para lograr que los órganos del Estado respeten esos derechos garantizados, cuando han sido violados o desconocidos<sup>82</sup>.

Continuando con el análisis, enseguida se explicará lo relativo al concepto *derechos fundamentales*: El antecedente del término derechos fundamentales aparece en Francia en 1770, a consecuencia del movimiento político y cultural que llevó al surgimiento de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>83</sup>.

Sobre el particular, dice Miguel Carbonell que los derechos fundamentales “son considerados como tales en la medida que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas,

---

<sup>82</sup> Araujo Carranza, Ernesto, “*El derecho a la información y la protección de datos personales en México*”, Porrúa, México, 2009, p.6.

<sup>83</sup> Ríos Estavillo, Juan José, “*Derecho a la información en México*”, Porrúa, México, 2005, p.89.

puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna<sup>84</sup>.

Ferrajoli desarrolla el tema de los derechos fundamentales, explicando que son los que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas con capacidad de obrar, y que por tanto son indispensables e inalienables<sup>85</sup>.

En la definición que atribuye Carbonell a los derechos fundamentales, encontramos que tales derechos tienen que ver con la protección de los intereses de la dignidad humana, entendiendo que el concepto de dignidad humana encierra en sí mismo el contenido intrínseco de todos los derechos inherentes al ser humano<sup>86</sup>. Concluye Ferrajoli diciendo que los derechos fundamentales son aquellos que se convierten en leyes del más débil para ser oponibles, en un momento determinado, al más fuerte<sup>87</sup>.

Así, para que los derechos de las personas sean considerados como derechos fundamentales, *sine qua non*<sup>88</sup>, deben estar protegidos en la

---

<sup>84</sup> Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López Ayllón, Sergio (coord.), “Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006, p.4.

<sup>85</sup> Ferrajoli, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre 2006, trad. de Miguel Carbonell, <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15/CUC1505.pdf>, pp. 116 y ss., consultado el 3 de febrero de 2011.

<sup>86</sup> Citado por Araujo Carranza, Ernesto, “El derecho a la información y la protección de datos personales en México”, Porrúa, México, 2009, p.8

<sup>87</sup> *Op. Cit.*

<sup>88</sup> *Conditio sine qua non* o *condicio sine qua non* es una locución latina originalmente utilizada como término legal para decir «condición sin la cual no». Se refiere a una acción, condición o ingrediente necesario y esencial —de carácter más bien obligatorio— para que algo sea posible. En tiempos recientes ha pasado de un uso meramente legal a un uso más general en muchos idiomas, incluso inglés, alemán, francés, italiano, etc. En latín tardío, que es como se acuñó la locución, la fórmula emplea *conditio*, pero actualmente la frase se encuentra a veces con la palabra *condicio*, que es la forma del latín clásico (en latín clásico, *conditio* sólo tenía el sentido de «fundación»<sup>1</sup> en español normalmente se traduce como *condición*. La frase se utiliza también en economía, filosofía y medicina. En Derecho Penal es usada esta expresión para hacer referencia a la relación de causalidad establecida entre una acción y el resultado final. [http://es.wikipedia.org/wiki/Sine\\_qua\\_non](http://es.wikipedia.org/wiki/Sine_qua_non), consultado el 3 de febrero de 2011.

Constitución del Estado, como lo manifiesta Carbonell al expresar que las “Normas sobre la producción jurídica organizadas en torno a una norma de superior jerarquía llamada Constitución, división de poderes y derechos fundamentales con el programa normativo mínimo de un Estado Constitucional”<sup>89</sup>.

Derechos humanos y derechos fundamentales son dos ámbitos jurídicos diferentes, en palabras de Miguel Carbonell, quien expresa que los conceptos de *derechos fundamentales* y *derechos humanos* no son equivalentes, ni se pueden utilizar indistintamente<sup>90</sup>. Esta idea se ve reforzada por Nandayapa, quien adopta lo que afirma Pérez Luño, que ha de quedar claro que las expresiones “*derechos humanos*” y “*derechos fundamentales*” no son equivalentes en sentido propio. Los derechos humanos son el conjunto de facultades e instituciones que concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad inherentes a la persona, al ser humano. Los derechos fundamentales, de modo más concreto, constituyen un conjunto de estos derechos humanos que son positivados por un ordenamiento jurídico, generalmente, a través de su inclusión en la Constitución, normalmente acompañada de un conjunto de garantías para su tutela. Los derechos humanos pueden pertenecer a una categoría axiológica, y los derechos fundamentales expresan un concepto técnico jurídico<sup>91</sup>. Por ello, los derechos fundamentales son derechos subjetivos

---

<sup>89</sup> Carbonell, Miguel, “*Elementos de derecho constitucional*”, primera reimpresión 2006 de la primera edición, Fontarama, México, 2004, p. 177.

<sup>90</sup> Carbonell, Miguel, “*Los derechos fundamentales en México*”, UNAM y otros, México, 2006, p.6.

<sup>91</sup> Natarén Nandayapa, Carlos F., “*La tutela de los derechos fundamentales de naturaleza procesal, en torno a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000*”, UNAM, México, 2006, p.3., en

constitucionalizados; son derechos subjetivos públicos que, puestos al servicio del ciudadano, pretenden garantizar tanto un espacio de libertad como la existencia de prestaciones por parte del Estado. En este sentido, la Sentencia núm. 25/1981 dictada por el Tribunal Constitucional Español, de corte jurisdiccional, confirma que los derechos fundamentales pertenecen al ámbito de lo técnico jurídico, y deja a los derechos humanos en el contexto de los valores<sup>92</sup>.

Se denota que los derechos humanos conforman el género y los derechos fundamentales la especie, al estimarse que éstos constituyen un conjunto de aquellos derechos, y se distinguen por estar establecidos de manera formal en la Constitución para su tutela.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define los derechos fundamentales como “Los que, por ser inherentes a la dignidad humana y por resultar necesarios para el libre desarrollo de la personalidad, son normalmente recogidos por las constituciones modernas asignándoles un valor jurídico superior”<sup>93</sup>.

Ahora bien, en el análisis del derecho a la información y la protección de datos personales, es importante establecer los alcances de los conceptos de *datos* e *información*, ya que pudiera creerse que se trata de sinónimos. *Dato*, es “la información sobre algo concreto que permite su conocimiento exacto o sirve

---

Araujo Carranza, Ernesto, *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009.

<sup>92</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009, p. 12.

<sup>93</sup> Diccionario Esencial de la Real Lengua Española, 2006, p. 474, citado por Araujo Carranza, Ernesto, *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009.

para deducir las consecuencias de un hecho”<sup>94</sup>. “En sentido general, un conjunto de datos constituye una información”<sup>95</sup>. Estas ideas de *información* y *dato*, ofrecen la posibilidad de considerar que la palabra *información* es un término más amplio en relación a *dato*, es decir, la información constituye un conjunto de datos.

Ampliando el concepto, se puede afirmar que la información implica un conjunto de datos significativos y pertinentes que describen sucesos o entidades, datos que deben constar de símbolos reconocibles, completos, y expresar una idea clara y precisa; además, es un conocimiento latente que da la posibilidad de entregar ese conocimiento a todos sus potenciales requirentes o usuarios<sup>96</sup>.

Si el derecho de acceso a la información es reciente, mucho más lo es el derecho que regula la protección de datos personales, al que no se debe confundir con el derecho que protege la vida privada de las personas.

El derecho de las personas a la protección de sus datos personales surge en Europa en 1950, con el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*, y en América en 1969, con la *Convención Americana de Derechos Humanos de San José*, donde de manera incipiente se expresan aspectos que se refieren a datos confidenciales de las personas. En esa circunstancia, este derecho se constituye en un derecho humano, y adquiere su categoría de derecho fundamental cuando se le

---

<sup>94</sup> Diccionario Esencial de la Real Lengua Española, 2006. p. 456.

<sup>95</sup> Araujo Carranza, Ernesto, “El derecho a la información y la protección de datos personales en México”, Porrúa, México, 2009, p. 17.

<sup>96</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 18.

incorpora a la Constitución y documentos formales: En Europa, la *Directiva 95/46/CE* emitida por el parlamento europeo, en 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En España, la *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales* de 1999; la *Constitución de la Unión Europea* de 2004. En México la protección de los datos personales constituye un derecho fundamental y es, además, una garantía individual por formar parte de esa clasificación y por encontrarse regulado en la ley. En nuestro país este derecho presenta un aspecto curioso: primero se reconoce en la ley secundaria, en 2002, y posteriormente en la Constitución, en 2007<sup>97</sup>.

Respecto al manejo de la información en los medios informáticos, Araujo expresa que la información, como todo bien patrimonial, necesita estar regulada jurídicamente en su uso y en su disposición, de tal manera que pueda evitarse el surgimiento de daños a las personas, cuyo origen de la información provenga de éstas, cuando por algún motivo esta información se encuentre en poder del sector público o privado, y sobre todo, cuando tal información quede registrada en *bases de datos* electrónicas, ya que a partir del uso generalizado de las microcomputadoras, deja de ser un trabajo inalcanzable para una gran cantidad de centros de investigación, por las ventajas de acumular y cruzar la información sobre un tema con otro tema, de un país en especial, de un período determinado, etcétera<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>98</sup> Curso de acceso a la información, módulo IV, Bases de Datos Electrónicas, en <http://bivir.uacj.mx/CAI/CAI/CAI%2003B/Lecturas/Modulo%20IV.htm> consultado el 4 de febrero de 2011.

La expresión *base de datos* comenzó a popularizarse a principios de la década de los setentas. Anteriormente, en el mundo de la informática se hablaba de archivos y conjuntos de datos. Las colecciones de bases de datos son denominadas, a veces, bancos de datos o banco de información, que es un conjunto de información reunida con un propósito particular para un grupo particular de usuarios, constituyendo una herramienta para la manipulación de los datos, asumiendo como objetivo fundamental de las bases, la satisfacción de las necesidades de información de un grupo específico de usuarios, constituyendo un instrumento para el acceso oportuno, confiable y preciso de la información a través de la recopilación, sistematización, almacenamiento, organización y difusión de un determinado tipo de documentos<sup>99</sup>.

Queda claro que la evolución de la tecnología siempre ha significado un avance en los procesos de comunicación humana, lo cual origina que existan nuevos conceptos, tales como las de *sociedad de la información* y *sociedad del conocimiento*, que se refieren a una era mundial donde las posibilidades de comunicación humana ya son ilimitadas, cuya transmisión y transferencia de información se desarrollan en cantidades infinitas, desde cualquier rincón del mundo y con una rapidez inusitada.

Sin embargo, los medios de comunicación electrónicos y su relación con la información, independientemente de la gran utilidad y beneficios que estos sistemas electrónicos producen, también **es incuestionable que si no se regulan en términos jurídicos el uso y disposición racionales de la**

---

<sup>99</sup> Curso de acceso a la información, módulo IV, Bases de Datos Electrónicas, en <http://bivir.uacj.mx/CAI/CAI/CAI%2003B/Lecturas/Modulo%20IV.htm> consultado el 4 de febrero de 2011.

**información objeto de esas bases de datos, lo más probable es que puedan causar daño a sus propietarios, cuando no exista el consentimiento para su difusión o divulgación.** El desarrollo acelerado de las tecnologías en un mundo globalizado, marca nuevos paradigmas que rebasan constantemente las expectativas de los marcos jurídicos establecidos, lo que obliga que estos ordenamientos jurídicos se modifiquen y adecuen a las exigencias imperantes. Para ello se desarrolla el Derecho Informático, que consiste en el conjunto de disposiciones dirigido a la regulación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La información generada por el sector gubernamental, en su acepción amplia, y aquella que posee cuya propiedad es de los particulares, conocida como confidencial o sensible, de donde se derivan los llamados *datos personales*, se encuentran tuteladas jurídicamente por la legislación que integra el *derecho a la información*. Esta legislación regula la información que se origina o produce por el poder público, y aquella información que por razones diversas posee y pertenece a los particulares (información confidencial o datos personales), es regulada específicamente por el derecho que protege los datos personales.

La información producida por el poder público, por la naturaleza de su contenido, puede ser clasificada en *información pública* e *información reservada* o *restringida*. La información pública no impone ninguna clase de prohibición para que sea conocida por todos. La reservada es aquella cuya revelación puede perjudicar gravemente a la seguridad del Estado. La regulación jurídica de la información producida por la actividad del Estado, se denomina *derecho a*

*la información*, que significa la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. En el caso de México la legislación prevista por el derecho a la información comprende, asimismo, el elemento que protege los datos de carácter personal, cuando éstos son objeto de posesión por parte del poder público.

Los tipos de información mencionados constituyen el objeto del derecho a la información y la protección de datos personales, en virtud de contar con los elementos formales que los elevan a la categoría de derechos fundamentales.

Actualmente la jurisprudencia mexicana define el derecho a la información como una garantía individual, sin embargo, los antecedentes históricos existentes sobre la evolución de este derecho en el ámbito internacional denotan que su progreso ha venido dándose a paso lento, y como demostración de este dato, se tiene que hasta el año de 2005 sólo 63 países en el mundo poseían legislación de esta naturaleza, significando que la inmensa mayoría de ellos en el orbe no cuentan con esta regulación jurídica.<sup>100</sup>

Por otra parte, la protección de la información confidencial propiedad de los particulares, denominada datos personales enfrenta dos circunstancias totalmente diferentes: una, que estos datos personales son o pueden ser, como ya se dijo, objeto de posesión y disposición por parte del poder público, y dos, que son o pueden ser objeto de posesión del sector privado, ya sean personas físicas o personas morales.

Por lo que se refiere a la protección de datos personales como derecho fundamental en los textos de derecho internacional, encontramos normas

---

<sup>100</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 26.

específicas de ese derecho en diversos documentos relevantes: la Constitución de la Unión Europea, el Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de sus datos de carácter personal, en las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales, en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, relativa a la protección de datos personales emitida en 1995, que define como datos personales “Toda información sobre una persona física identificada o identificable (...)”

Con lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el concepto de derecho a la protección de datos personales se traduce en el reconocimiento y establecimiento de prerrogativas, principios y procedimientos para el tratamiento por parte del Estado o de terceros, de la información concerniente a personas físicas. Sin embargo, a diferencia de como se ha instituido en Europa, en México tal prerrogativa no fue incorporada a la Constitución sino hasta 2007, y sólo existió en la ley a partir del año 2002. Ello sin lugar a dudas, ha dado lugar a confusiones respecto de otras terminologías. Así, habrá que seguir cuidadosamente sus características de derecho autónomo, para evitar confundirlo con el derecho que protege la *privacidad* de las personas.

En el plano internacional existen relaciones que exigen a México respetar los datos de carácter personal en función a la suscripción de dos convenios internacionales relacionados con la protección de estas prerrogativas y, además, obligan al país a legislar y a tomar las medidas administrativas correspondientes. Los convenios suscritos son: a) la Directiva de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por sus siglas OCDE, Documento C(80)58(última parte), de 1º de octubre de 1980, y b) la Resolución 44/132 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sesión 44, Documento NU A/44/49, de 1989. Ambos conjuntos normativos de la OCDE y de la ONU deberán, en el corto plazo, tener un importante impacto en las políticas públicas y acciones legislativas y administrativas en nuestro país.

En México, los aspectos que conforman la información concerniente a una persona física identificada o identificable, 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<sup>101</sup>, constituyen datos personales de las personas físicas.

El objeto de la protección jurídica de los datos personales presenta una doble vertiente: una de derecho público y otra de derecho privado. Como derecho público porque se convierte en una garantía individual, al ser oponible por particulares frente al poder público. Como derecho privado porque es factible oponerlo frente a los particulares.

La protección de datos personales se determina por ser un derecho sobre la información, porque compete a cada individuo en lo particular, respecto de ciertos datos que se le reconocen como privados, y que lo autoriza a

---

<sup>101</sup> Artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

restringir su conocimiento o su uso por terceros, por ser una información de carácter personal<sup>102</sup>.

Como se ha señalado en este trabajo, todo acto de gobierno deber ser, en principio, público. De toda actividad gubernamental dimana la información pública o reservada, según así se le clasifique. Todos los textos jurídicos de carácter internacional y nacional puntualizan, entre otras cosas, las libertades del derecho a la privacidad, de expresión, de comunicación de la información. Ello equivale a que no puede haber restricciones por parte del gobierno para que cualquiera tenga libre acceso a la información pública. Sin embargo, este principio encuentra excepciones que el mismo derecho a la información establece o que deben establecerse, consideradas como limitantes al ejercicio del derecho de acceso a la información, porque se pueden afectar informaciones de las personas en particular o que se piense que es información que importa sólo al Estado, conocida ésta como información reservada.

La información pública es aquella información que no sea reservada ni confidencial, y que estará a disposición del público.

El principio general de *máxima publicidad de la información*, exige que toda información que genere el poder público por virtud del desempeño de sus funciones institucionales, esté disponible para todo el público. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que exista información que por la naturaleza de su contenido y de la persona de quien la posee, sea considerada como reservada o confidencial.

---

<sup>102</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 55.

En razón de que este trabajo tiene por objeto analizar las repercusiones jurídico-políticas de la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, y que tal documento, de acuerdo con la ley, contiene datos personales de los ciudadanos mexicanos, y de que una vez definida la expresión *datos personales*, y el derecho que los protege, concentraremos la atención en este tipo de información.

La información confidencial que se encuentra en poder del sector público, en el caso de México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 18, que es “la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y los datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley”. Es importante señalar que los sujetos obligados que establece dicha Ley son: “a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal<sup>103</sup> y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d)

---

<sup>103</sup> El artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I.- Secretarías de Estado (entre las que, por supuesto, se encuentra la Secretaría de Gobernación); II.- Departamentos Administrativos, y III.- Consejería Jurídica.

Los órganos constitucionales autónomos<sup>104</sup>; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal”<sup>105</sup>.

Por supuesto, toda norma secundaria tiene como origen la Carta Magna, y en este caso el derecho a la información se incorporó a dicho cuerpo normativo fundamental en 1977, particularmente con la adición del artículo 6º, que señalaba: “(...) el derecho a la información será garantizado por el Estado”, mientras que la reforma que adiciona el mismo artículo 6º, en julio de 2007, expresa: “Artículo Único: se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: 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: (...) 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. (...)”

Aquí se puede apreciar la gran diferencia existente entre la normatividad de 1977 y la de 2007, ya que es esta última la que considera lo relativo a la protección de la vida privada y de los datos personales.

Así, en nuestro país el principal cuerpo normativo en materia de protección de datos personales es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creada en 2002, así como sus similares

---

<sup>104</sup> El artículo 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define al Instituto Federal Electoral como un órgano constitucional autónomo, en los siguientes términos: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (...)”.

<sup>105</sup> Artículos 3, fracción XIV, y 18, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

de las entidades federativas y del Distrito Federal. En tales leyes no se advierten procedimientos específicos y escrupulosos sobre el control eficaz de los datos personales, como tampoco medidas sancionadoras ejemplares aplicables por la violación de los contenidos. Sobre la protección de datos de carácter personal en poder del sector privado, recientemente se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (DOF 5 de julio de 2010). Para la determinación y aplicación de sanciones relacionadas con la inobservancia de las normas contenidas en dicha ley, el mismo cuerpo normativo establece que será el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos el responsable de conocer y resolver sobre la determinación de la infracción y de la sanción aplicable.

En lo que se refiere al objeto de nuestro trabajo, la ley en comento considera como infracciones a la norma, las siguientes: Incumplir con el deber de confidencialidad considerado en el propio cuerpo normativo; Cambiar sustancialmente la finalidad originaria del tratamiento de los datos; Vulnerar la seguridad de bases de datos, locales, programas o equipos, cuando resulte imputable al responsable; Llevar a cabo la transferencia o cesión de los datos personales, fuera de los casos en que esté permitida por la ley; Recabar o transferir datos personales sin el consentimiento expreso del titular, en los casos en que éste sea exigible; Continuar con el uso ilegítimo de los datos personales cuando se ha solicitado el cese del mismo por el IFAI o los titulares; Crear bases de datos personales sensibles, sin la autorización expresa de los titulares; por último, cualquier infracción a la propia ley.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos sancionará al responsable, una vez comprobada la infracción, específicamente por las razones mencionadas en el párrafo anterior, con multa de 200 a 320 000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Si se trata de incumplimiento reiterado, se impondrá una multa adicional de 100 a 320 000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y si se trata de infracciones que tengan que ver con datos personales sensibles, las multas podrán incrementarse hasta por dos veces los montos establecidos.

Más aún, la ley en comento dedica un capítulo a los delitos relacionados con el tratamiento de datos personales. Básicamente, denomina delitos en materia del tratamiento indebido de datos personales, a las conductas mediante las cuales se busca obtener un lucro a través del uso indebido de datos personales, y las penas aplicables son: a quien estando autorizado para tratar datos personales, con ánimo de lucro, provoque una vulneración de seguridad a las bases de datos bajo su custodia, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión. Se sancionará con prisión de seis meses a cinco años al que, con el fin de alcanzar un lucro indebido, trate datos personales mediante el engaño, aprovechándose del error en que se encuentre el titular o la persona autorizada para transmitirlos. Por último, tratándose de datos personales sensibles, las penas a que se refiere el capítulo mencionado, se duplicarán.

Si en el sector público se dan innumerables casos de desacato a las normas que protegen los datos personales, en el sector privado es frecuente, que acontece cada día; donde la más mínima empresa del tipo que sea, maneja información confidencial de las personas de la manera más indiscriminada,

arbitraria e ilegal a todas vistas, sector donde con mayor regularidad se quebrantan los derechos de la personalidad de los individuos<sup>106</sup>.

En los tiempos actuales, es posible saber mucho de un número incontable de personas, y saberlo sin que esta gente esté consciente del manejo de la información sobre su vida, por ello es imprescindible contar con un marco legal que respete, conozca y regule el derecho fundamental a la protección de datos personales, un derecho que forma parte intrínseca de la propia dignidad de la persona, puesto que cuando se trata de nuestros datos personales que alguien tenga en su poder, tiene en sus manos nuestra identidad y dignidad<sup>107</sup>.

Según Alberto del Castillo, existe una evidente anarquía sobre el tráfico de la información personal, lo cual es urgente regularlo, especialmente porque la comunicación de datos personales por el surgimiento de las tecnologías de la información, transgreden la intimidad de las personas y vulneran las garantías individuales<sup>108</sup>.

Ante la pregunta de por qué surge la legislación que regula el derecho a la información y la protección de datos personales, y específicamente las razones por las que en nuestro país surge con retraso, Rodríguez-Aguilera señala: “El origen de toda ley aparece condicionado por la forma política de la

---

<sup>106</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>107</sup> Piñar Mañas, José Luis, “El Derecho Fundamental a la Protección de Datos Personales”, Conferencia Magistral, <http://www.ifai.org.mx/Eventos/enclbero2005> consultado el 8 de febrero de 2011.

<sup>108</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Garantías del Gobierno*, 2ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2005, p. 7, citado por Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 63.

sociedad en que se produce”<sup>109</sup>. Quiere decir esto que la ley nace de acuerdo a la ideología política que impera en la sociedad, pensando en que de la sociedad emergen los partidos políticos y que por sus actividades propias, son los que en gran medida influyen en la determinación y conformación de los sentidos de la legislación, o en otras palabras, son en principio los partidos políticos los responsables de la creación o no, del retraso o no de las normas que han de regir la vida pública de la sociedad, de conformidad con el clima político imperante. En nuestro país durante muchos años prevaleció un clima político en el que los partidos no pudieron o no quisieron avanzar en materia de regulación del derecho a la información y la protección de datos personales.

Montesquieu lo expresaba en los siguientes términos: *“Las leyes políticas y civiles deben estar ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen”*<sup>110</sup>.

Desde la perspectiva teleológica del Estado, una de las funciones principales de éste es, precisamente, velar por la satisfacción de los intereses de la sociedad de buscar permanentemente el bienestar de ésta, en una referencia a la justificación de la existencia del Estado. A este respecto, desde la antigüedad, y en particular con *la Política* de Aristóteles, ya se mencionaba que el Estado perfecto es aquel en el cual cada ciudadano, sea el que sea, puede, a merced de las leyes, practicar lo mejor posible la virtud y asegurar

---

<sup>109</sup> Rodríguez-Aguilera, Cesáreo, *El lenguaje jurídico*, 2ª edición, Colofón, México, 2002, p.23, citado por Araujo Carranza, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 148.

<sup>110</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Sepan Cuantos, Porrúa, México, 1971, p.6.

mejor su felicidad; porque es natural que un gobierno perfecto procure a los ciudadanos a él sometidos (...) el goce de la más perfecta felicidad<sup>111</sup>.

En palabras de Araujo Carranza, la consideración de esta reflexión filosófica expresada hace muchos siglos, aplicada a nuestro país como un Estado contemporáneo y, más aún, democrático, aludiendo a dicha época aristotélica, en los tiempos actuales este principio se encontraba igual de lejos que aquella, porque el derecho a la información no se garantizaba y, por tanto, en muchos años no existió felicidad consumada en los gobernados. En síntesis, podemos señalar que entretanto la vida constitucional de nuestro país en 184 años aproximadamente, desde sus albores como Estado independiente hasta el año de 2008, con referencia al tema en análisis, se ha regulado el derecho a la información a partir de 1977, pero no lo relativo a la protección de datos personales, sino hasta el año 2007. Sin embargo, la protección a la vida privada de las personas ha existido desde los inicios del Estado constitucional.

Para efectos del presente trabajo, es importante destacar las normas que protegen los datos personales también en el ámbito de actuación del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, ya que se trata de una de las principales instancias que reciben y resguardan datos personales en nuestro país, específicamente con objeto de elaborar la Credencial para Votar con Fotografía de cada ciudadano mexicano, y así facilitarle el ejercicio del sufragio popular.

---

<sup>111</sup> Aristóteles, *“La política”*, Segunda edición, Editores Mexicanos Unidos, México, 2003, pp. 127 y 128.

Al respecto, la legislación electoral federal, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Instituto Federal Electoral prestará los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, y uno de esos servicios es la elaboración de dicha Credencial, como parte de lo ordenado por el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.

El artículo en cita, en su párrafo tercero, establece que 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 el propio Código, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por el mismo Código en materia electoral y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

Aparentemente esta norma brinda la debida protección de los datos personales que los ciudadanos proporcionan al Instituto Federal Electoral para la elaboración de su Credencial para Votar, sin embargo, el mismo artículo, en el siguiente párrafo, otorga acceso a la información que conforma el padrón electoral a los miembros de los Consejos General, Locales y Distritales, así como a las Comisiones de Vigilancia, 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.

Los órganos electorales mencionados están conformados por funcionarios del Instituto Federal Electoral, por ciudadanos apartidistas que

vigilan que todas las actividades del Instituto se desarrollen bajo los principios constitucionales y legales, y por representantes de los partidos políticos.

En el caso específico de las Comisiones de Vigilancia, están integradas casi por completo por representantes de los partidos políticos.

De lo anterior se colige que si la ley otorga el acceso a la información contenida en el padrón electoral (es decir, a los datos personales de los ciudadanos inscritos en dicho padrón) tanto a ciudadanos que colaboran con el Instituto Federal Electoral como a representantes de los partidos políticos, además de los propios funcionarios del Instituto, existen múltiples posibilidades de fuga en la información, ya que dicho acceso no significa únicamente consultar los datos en los sistemas informáticos del IFE, sino recibir las bases de datos en medio magnético e impresas, como cada integrante de los órganos colegiados mencionados lo desee. Por ello, se abre la posibilidad real de fuga en la información por parte de individuos que sin pertenecer al personal del IFE, encargado del resguardo de los datos, tienen contacto con dicha información, y seguramente tienen también la percepción de que al no pertenecer formalmente al Instituto, no tienen responsabilidad alguna por el mal uso o desviación de la información a la que la ley les otorga el acceso.

El mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece las sanciones administrativas para quienes violen sus normas, que para el caso que nos ocupa, es decir, la utilización o difusión indebida de los datos personales de los ciudadanos contenida en el padrón electoral no contiene una sanción específica. El artículo 354 del COFIPE clasifica los tipos de sanciones según el sujeto activo de la comisión de la

infracción al Código. En primer lugar, establece que las infracciones señaladas en el propio cuerpo normativo por parte de los partidos políticos, serán sancionadas como sigue: según la gravedad de la falta, pueden ser sancionados con amonestación pública, con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, o con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.

En el artículo siguiente se detallan las condiciones para individualizar las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, y son, entre otras, la gravedad de la infracción, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, las condiciones externas y los medios de ejecución, la reincidencia, en su caso, y el beneficio obtenido, lucro o daño patrimonial derivado del incumplimiento de obligaciones. Es importante reiterar que en los artículos señalados no existe mención específica de la infracción, por parte de los partidos políticos, de violar la disposición que prohíbe utilizar los datos del padrón electoral para fines distintos a los previstos por la ley.

Como se puede apreciar, el COFIPE no establece de manera específica la sanción aplicable a dicha infracción.

Por su parte la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece en su artículo 18 lo que se entiende por información confidencial, y es, en primer lugar, la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, así como los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o

comercialización. Establece también que no se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

El artículo 20 en su párrafo VI ordena a los sujetos obligados a adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Establece, además, la prohibición a los sujetos obligados de 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. El artículo 22 de la ley en comento relaciona los casos en los que no se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales, y que son, entre otros, los necesarios por razones científicas o de interés general previstas por la ley, o cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos, o cuando exista una orden judicial.

El artículo 63 de la ley citada menciona cuáles serán las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia ley, entre las cuales las relacionadas con la protección de datos personales son: usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o

conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión, así como entregar información considerada como reservada o confidencial.

La misma ley ordena que la responsabilidad a que se refiere el artículo mencionado o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas por ese cuerpo normativo, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es así que esta ley establece de manera general las obligaciones de los servidores públicos, de entre las cuales por la importancia en el tema de estudio, se encuentra la correspondiente a custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento e inutilización indebidos.

Otra de las obligaciones de carácter general establecidas en el artículo 8 de la ley citada para los servidores públicos es abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Las sanciones por falta administrativa que establece la Ley de referencia, y que se encuentran relacionadas por el artículo 13, son : amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El texto de la ley, en sus artículos 14 y 15, describen la serie de circunstancias que deberán tomarse en cuenta para la imposición de las

sanciones administrativas, entre otras: los elementos propios del empleo, cargo o comisión; la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, antecedentes y antigüedad en el servicio del infractor; la reincidencia, en su caso, y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para el análisis que nos ocupa, las tres leyes que acabamos de citar, a saber: El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se complementan en relación a las obligaciones que en materia de protección de datos personales tienen los servidores públicos que conforman las dependencias u organismos que con motivo del desempeño de sus funciones, deban recibir, resguardar, almacenar, organizar, transmitir o manejar los datos confidenciales de las personas. Por ello, hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (DOF 5 de julio de 2010), era aparentemente muy sencillo para cualquier persona que, no siendo servidor público, buscara un lucro indebido mediante el uso, transmisión, comercialización, cesión o utilización ilegal de los datos personales, que por sí mismos tienen carácter de confidenciales. La ley publicada hace menos de un año viene a cubrir esa importante laguna respecto a la regulación de la protección de datos personales, específicamente de aquellos en posesión de particulares, tengan o no esa posesión de manera legítima.

Como ya se mencionó en este trabajo, los ciudadanos deben acudir a los módulos del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral para obtener su Credencial para Votar con Fotografía, y proporcionar sus datos personales con objeto de que sean plasmados en dicho instrumento de identificación con fines electorales. Tales datos son básicamente su nombre, domicilio, edad, entidad federativa de nacimiento. De igual forma, deberá proporcionar al Instituto Federal Electoral la huella dactilar del dedo índice de cada mano, su firma, y permitir que se le tome la fotografía del rostro.

Asimismo, de acuerdo a la Ley General de Población, los ciudadanos deben acudir a las oficinas que indique la Secretaría de Gobernación para obtener la Cédula de Identidad Ciudadana, para lo que deberán entregar copia certificada de su acta de nacimiento, así como proporcionar sus datos personales y permitir a la Secretaría de Gobernación tomar biométricos de su persona, tales como las huellas dactilares de los diez dedos de las manos, la imagen del iris de ambos ojos y la fotografía del rostro del ciudadano, además de su firma.

Como se puede apreciar, para nuestro estudio, los dos principales sujetos obligados, en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación, ya que ambas instancias reciben y resguardan información de los ciudadanos, definida como datos personales, con carácter de confidencial.

Al respecto, es pertinente plasmar en este análisis, una serie de opiniones que expertos en el tema han expresado a través de diversos medios.

Salvador Gallardo Cabrera y Marco Antonio Ledón, en un artículo denominado *Modular, controlar e inmovilizar a los mexicanos*, afirman que “Seguridad es un mecanismo de gobierno. No se trata de una serie de políticas puestas en marcha a partir del surgimiento de una situación de inseguridad. Antes del 9/11 en Nueva York, y de la supuesta guerra contra el narcotráfico en México, los mecanismos de seguridad ya funcionaban. No se trata tampoco de un fenómeno que exprese cierto malestar de la cultura o un deseo que corroe la vida posmoderna, sino de una serie de mecanismos de regulación y modulación cuya función es asegurar el poder. Es por ello que muchos Estados <contemporáneos> ofrecen <seguridad> como el misterio resuelto de la cohesión social y de la legitimidad gubernamental.”

Continúan diciendo: “Los mecanismos de seguridad son marcos de integración, estructuras a las que las implicaciones sociales y culturales, así como los estratos urbanos y geográficos, deben subordinarse. Algunos de ellos tienen una modalidad biopolítica: buscan la absorción del medio viviente, de una población, en una estructura instrumental. La Cédula de Identidad Ciudadana que se implantará (en un principio) entre los menores de edad en seis estados de la República es, así, un mecanismo biopolítico de seguridad...”

“Como en las ciudades asfixiadas por el virus del control descritas por William S. Burroughs [*Nova Express*, 1964], en México hay que hacerse de un documento de identidad, de identificación o de comprobación para todo: acta de nacimiento, cartilla de vacunación, licencia para conducir, cartilla del servicio militar, credencial para votar, cédula de identificación fiscal, clave única de registro de población (CURP), cédula profesional, acta de matrimonio,

pasaporte, credencial de senectud, más sus avatares electrónicos como la firma electrónica avanzada del sistema tributario (en el que ya se incorpora la captura del iris a las personas físicas). Y en este mosaico de papel, plásticos y *bites* las funciones se traslapan, redundan entre sí, se conectan o no con otros dispositivos informáticos y de tecnovigilancia, son inteligentes y en constante adaptación o pasivas y unidireccionales, se empotran en sistemas de identificación, monitoreo o seguimiento y contienen indicadores biométricos, abren o cierran puertas, cuentas, bancos de información. Se ha demostrado que en el proceso de acentuación y difusión de la identidad individual, en el siglo XIX, se afinaron también los procedimientos de identificación de los individuos y el control social. Así se inició la historia de la pesquisa de las singularidades individuales, y las instituciones policiales fueron los laboratorios en los que se elaboraron muchas de las técnicas que se generalizaron después en otros campos. En 1876 la policía francesa comenzó a usar la fotografía y en 1882 adoptó el método de filiación antropométrica establecido por Bertillon (configuración del cráneo, distancia de los ojos, forma de la nariz, entre otros). Para los inicios del siglo XX, los procedimientos de identificación diseñados para delincuentes y criminales desbordaron el marco penitenciario y empezaron a generalizarse a toda la población en la forma de un < carné de identidad >. Algunos de los dispositivos de control e identificación contemporáneos no sólo buscan fijar una identidad (el imperativo categórico de una condición permanente), sino son dispositivos biotecnológicos que vigilan estados de cuenta bancarios, compras, viajes; que monitorean frecuencias y preferencias; que acumulan, dan seguimiento y analizan datos con el fin de perfilar

probabilidades y patrones de conducta; que gestionan y rentabilizan esos perfiles y esos patrones. La explotación y análisis de una base de datos con información biométrica gestionada por el Estado seguramente conllevará otras aplicaciones. Sobre todo cuando se conoce cómo se han utilizado para los fines más aviesos.

En México, el 28 de junio de 2009 el Titular del Ejecutivo Federal anuncia la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana (CIC). En diciembre de ese mismo año, los diputados federales de las oposiciones congelan la cédula ya que, argumentan, <atenta contra la seguridad, viola los derechos humanos y se constituye como un instrumento de un gobierno policíaco>. Al día siguiente, la Secretaría de Gobernación detiene el proceso hasta marzo de 2010. Durante la primera quincena de 2010, el IFE se manifiesta abiertamente en contra de la Cédula de Identidad Ciudadana como sustituta de la Credencial para Votar con Fotografía. Como resultado, en los primeros días de enero de 2010 la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral establecen una serie de mesas de negociación y acuerdan registrar las huellas dactilares e iris de los electores en la credencial de elector, incorporando el CURP biométrico para cumplir con los elementos establecidos por el Ejecutivo, y mantenerla como credencial de identidad. Asimismo, se acuerda que la Credencial para Votar con Fotografía se fusiona con la Cédula de Identidad Ciudadana y que el IFE será la única instancia emisora de dicho documento.”

“Posteriormente, la Secretaría de Gobernación insiste en la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana, y se declara dispuesta a dialogar con el Congreso, el IFE e incluso incorporar al IFAI, con el que promoverá la debida

protección de datos personales que conformarán el Servicio Nacional de Identificación Nacional” (sic).

“El 12 de enero de 2011 las presiones continentales por la seguridad en México se incrementan como resultado de la ola de violencia. Entonces, el secretario de Gobernación, respaldado por (Felipe) Calderón, lanza de nueva cuenta la Cédula de Identidad Ciudadana. En esta ocasión se explica que será instrumentada en la población de entre cuatro y 17 años de edad, y solamente en seis entidades federativas (Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León).”

“El Partido Verde se declara en contra porque se <violan los derechos humanos de los niños>, mientras la representante de la UNICEF en México señala que <es un gran adelanto para que los niños de México cuenten con identidad y eventualmente se reduzca la trata de menores>. Al día siguiente, el subsecretario de Población anuncia que se lanzará esta prueba piloto para posteriormente incorporar a los ciudadanos mayores de 18 años. El mismo día los Consejeros del IFE calificaron esta medida como <un despropósito y un atentado a la democracia... porque afectará al padrón electoral en próximas elecciones>.”

“El problema de la inseguridad en México no se va a resolver con la Cédula de Identidad Ciudadana. Con ella se violan las libertades públicas y se refuerza la intrusión en los cuerpos. Múltiples estudios realizados en Europa dan cuenta del alcance de estos dispositivos de hipervigilancia y control ciudadano. Sobresale el documento <Evaluación de las tecnologías de control político>, preparado por la Fundación Omega de Manchester, que fue

presentado a la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos del Interior del Parlamento Europeo. En este documento se resaltan las preocupaciones en torno a la violación de las libertades públicas, la seguridad de las bases de datos, su utilización con fines de intromisión pública en asuntos privados y el establecimiento de principios policíacos de vigilancia y control por parte de los gobiernos. Cabe señalar que, como resultado de estos estudios y de la resistencia ciudadana en Europa, los avances en materia de identificación biométrica han sido marginales (salvo en el caso del Reino Unido, en donde ya se instrumenta la lectura del iris como mecanismo de identidad sustituto del pasaporte). Estamos viendo el surgimiento de una nueva lógica en los parámetros de identificación; parámetros que están asociados a índices biométricos como el iris o el ADN. No sólo son la marca de una intrusión a los cuerpos sino que, desde su recolección, los Estados aspiran a generar biopolíticas de modulación y control. Es claro que la exploración de las bases de datos no se da en un ámbito neutral: se instrumentan en una lógica de ajuste de las políticas públicas con el objetivo de modular y controlar, que apuesta, además, a la inmovilidad de los mexicanos.”

Concluyen diciendo: “La Cédula de Identidad Ciudadana ejemplifica el tránsito de la moral de Estado civil que regía nuestra documentación al biopoder. En México se inscribe como instrumento del programa del gobierno para garantizar el control, estableciendo con todos los medios posibles dispositivos orientados a justificar la guerra desatada contra el narcotráfico mecanismo de legitimación de la actual administración. Si para una identificación más <plena> se requiere de una fuerza intrusiva que modula las

subjetividades, si la información contenida en las bases de datos será <gestionada> por el gobierno, si en los jóvenes se realizarán los primeros experimentos de control, ¡preferimos el anonimato!”<sup>112</sup>

En opinión de Jorge Alcocer<sup>113</sup>, quien se pregunta ¿Para qué quiere el gobierno los datos recabados en las cédulas de identidad y quién los resguardará?, explica que: “Hace tiempo que la decisión del gobierno de expedir la cédula de identidad causa polémica; la reavivó el anuncio de que este mes (enero de 2011) iniciará la emisión de una cédula para menores de edad, entre 4 y 17 años, en seis estados, así como la publicación de un decreto presidencial de reformas al Reglamento de la Ley General de Población, que pretende dar un soporte jurídico a la obligación, de toda persona, de entregar el gobierno datos biométricos, consistentes en las diez huellas digitales, la huella del iris de ambos ojos y una fotografía digital con 16 segmentos.”

“Al asunto me referí (8/12/09) cuando la Secretaría de Gobernación otorgó el primer contrato para esos fines a la empresa (Smartmatic) sujeta en Estados Unidos a investigación por parte del Congreso y de autoridades federales. Otros contratos han sido otorgados a otras empresas, por asignación directa, pretextando <seguridad nacional>. Se sabe que para Talleres Gráficos de México se compró maquinaria y tecnología de punta para producir las micas de las cédulas. Todos los contratos fueron reservados por la propia Secretaría de Gobernación, en aras de ... ¡la seguridad nacional!”

---

<sup>112</sup> Gallardo Cabrera, Salvador y Ledón, Marco Antonio, “*Biopolíticas de seguridad: la Cédula de Identidad*”, “*Modular, controlar e inmovilizar a los mexicanos*”, El Financiero, 2 de febrero de 2011, p. 34. Salvador Gallardo Cabrera es académico de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Marco Antonio Ledón es director de estudios de “*Vértice*”.

<sup>113</sup> Alcocer V., Jorge, “*Cédula de Identidad*”, Periódico *Reforma*, 25 de enero de 2011, p. Nacional 12.

“Soy de quienes opinan que en México debe existir la cédula de identidad. Así quedó previsto por la reforma constitucional de 1990, cuando también se previó que, una vez que se hiciera realidad el mandato constitucional, los ciudadanos dejarían de inscribirse en el padrón electoral, la Cédula de Identidad Ciudadana sería el instrumento para emitir el voto y la autoridad responsable entregaría al IFE los datos para elaborar las listas nominales de electores. Nunca se estableció que la cédula de identidad coexistiría con la credencial para votar; esa situación sería, además de absurda y costosa, un factor inevitable de deterioro y pérdida de confianza en la credencial que expide el IFE. La solución no es diferir el asunto sin entrar al debate de fondo. En el proyecto gubernamental hay dos asuntos que deben ser explicados de manera urgente, completa y veraz.”

“El primero y más importante es el motivo por el que el gobierno obliga, sin base legal aprobada por el Congreso, a todos los mexicanos (a partir de los cuatro años) a que le entreguemos las 10 huellas digitales y la huella del iris de los dos ojos. Eso no se pide en ninguna parte del mundo para bases de datos biométricos de uso civil; en ciertos países se usa para fines militares, de control migratorio o en asuntos de alta seguridad nacional. ¿Para qué quiere el gobierno esos datos de cada mexicano?”

“Decirnos que es para evitar que se roben a los niños es un argumento indigno en un análisis serio. Si de investigar delitos se trata, la huella del iris no sirve, pues como afirmó el padre de esa tecnología, no hay un solo caso en que la policía haya encontrado una huella del iris en la escena del crimen. Que el gobierno disponga de las 10 huellas digitales de cada persona puede ser útil

para la PGR, la SSPF, el CISEN, la Defensa o la Marina, pero no para el IFE, ni para otras instituciones, como el IMSS o la SEP.”

“El segundo asunto es resolver a qué órgano del Estado corresponderá la facultad de recabar, organizar, usar y resguardar los datos personales de cada mexicano. La ley dice que será la Secretaría de Gobernación, pero eso tiene aparejado un problema no menor: el padrón y las listas de electores serán resultado de la información que esa Secretaría entregue al IFE; sería no sólo un regreso al pasado, sino una potencial fuente de desconfianza y conflictos. En su iniciativa de reforma política del año pasado, el senador Manlio Fabio Beltrones sugirió una solución: crear un órgano constitucional autónomo, responsable de la función estatal de garantizar la identidad de cada mexicano; creo que es una vía que merece ser explorada cuanto antes, involucrando en el análisis al IFE y a otros grandes receptores y usuarios de información personal.”

Respecto a las suspicacias que despierta la creación de la Cédula de Identidad Ciudadana en México, María de las Heras afirma lo siguiente<sup>114</sup>:

“En España dicen <el gato escaldado del agua fría huye>; en México decimos <al que se quema con leche hasta al jocoque le sopla>. La cuestión es que hemos tenido tan malas experiencias con los registros de información ciudadana en manos de las autoridades que no se puede reclamar a la opinión pública, ni tampoco a la publicada, el recelo que sienten tras las intenciones del Gobierno federal con este asunto, anunciado hace dos semanas, de expedir una credencial única de identificación (un DNI) en la que no sólo quedarán

---

<sup>114</sup> De las Heras, María, “*El DNI mexicano despierta suspicacias*”, artículo publicado en el Diario *El País*, el 25 de enero de 2011, p. 35.

registrados nuestros datos generales, sino que además contendrá la información biométrica de todos los mexicanos, incluyendo, por supuesto, la de los menores de edad.”

“En México no existe documento nacional de identidad. Lo más parecido hoy es la credencial para votar. Para conseguir una, al cumplir los 18 años cada mexicano tiene que registrarse en el Padrón Electoral. Y, tiempo después, nos enteramos de que nuestros datos estaban en Miami, porque alguien, no se sabe quién, se los había vendido a una empresa de mercadeo. Otro ejemplo: apenas iniciaba el registro único de automóviles cuando se descubrió que la empresa a la que el Gobierno del expresidente Ernesto Zedillo había concesionado ese servicio era dirigida por un prófugo de la justicia argentina relacionado con crímenes de la dictadura, procesado más tarde por el juez Baltazar Garzón. Y hace más de un año el presidente Felipe Calderón decidió que había que tener un registro con los datos de todos los propietarios de teléfonos móviles y, tras un desordenado proceso de actualización, es la fecha en que nadie sabe la calidad de la información que se recopiló, dónde está, ni qué están haciendo con ella.”

“Cuando en 2009 el Gobierno de (Felipe) Calderón anunció el asunto de la cédula única, la sola idea de implantar un documento de identificación oficial adicional a los que ya existen fue objeto de impugnaciones e inquietudes manifestadas desde muy distintos frentes: protestaron legisladores de todos los partidos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el Instituto Federal Electoral (que expide la credencial de elector) y, junto con ellos, no pocas organizaciones ciudadanas relacionadas con cuestiones de

seguridad pública. (Felipe) Calderón dejó pasar dos años, como para que se enfriara la sopa, y ahora vuelve a la carga con la simple expedición del Decreto de Reglamento para la Cédula de Identidad Personal. Las reacciones en contra no se han hecho esperar, porque, por lo visto, el presidente ha retomado el asunto sin haber atendido ni a una sola de las inquietudes.”

“¿Se puede culpar al 74% que piensa que es peligroso que la información quede en manos del Gobierno? ¿Alguien se sorprende porque la mitad de los ciudadanos estén convencidos de que la cédula única es sólo un pretexto para que el Gobierno de (Felipe) Calderón nos tenga fichados y controlados? ¿Resulta ilógico que ocho de cada diez aseguren que el costo del registro ciudadano es dinero tirado a la basura? Insisto, si al que se quema con leche hasta al jocoque le sopla, imagínense cómo andamos de escaldados los mexicanos que, gracias a la impericia, irresponsabilidad y falta de controles elementales de nuestras autoridades, nos ha tocado abrasarnos la lengua hasta con refresco de limón<sup>115</sup>.

Con objeto de contar con la opinión de la Presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la H. Cámara de Diputados, enseguida se reproduce el artículo publicado en un diario de circulación nacional el 28 de enero de 2011, sobre la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana<sup>116</sup>.

“La Segob inició el programa para expedir la identificación oficial, pero este documento parece más un instrumento de control ciudadano, propio de regímenes ajenos a prácticas democráticas. Tener instrumentos confiables que

---

<sup>115</sup> María de las Heras es directora de la encuestadora *Demotecnia*.

<sup>116</sup> De la Torre, Yolanda, “*Los claroscuros de la Cédula de Identidad*”, artículo publicado en el diario *Milenio*, el 28 de enero de 2011, p. 10.

permitan identificar a la población de un país es un cimiento indispensable para construir un Estado de Derecho en el que una bien delineada identidad de la ciudadanía sea la puerta de acceso a sus derechos y el oportuno seguimiento para el cumplimiento de sus obligaciones. Esta es una idea que data de 36 años atrás, desde 1974, cuando el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley General de Población, la que dedica todo un capítulo a la regulación del Registro Nacional de Población, previendo íntegra dos grandes secciones, una enfocada a personas mayores de 18 años y otra para menores de edad.”

“Hasta el momento no contamos en México con una Cédula de Identidad, ocupando parcialmente hasta el momento su lugar la Credencial para Votar con Fotografía, expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo propósito esencial es hacer posible el derecho al voto. Los mecanismos de seguridad y protección que reúne la Credencial para Votar con Fotografía, le han permitido jugar el papel de cédula de identidad, por lo que el registro del IFE es uno de los que reúnen la mayor cantidad de información personal en México, siendo una de las bases de datos más grandes de América Latina.”

“La Clave Única de Registro de Población (CURP), prevista también en la Ley General de Población, es otro instrumento que ha reunido la información de un gran número de ciudadanos, superando en número incluso al IFE, ya que en éste se encuentran tanto mayores como menores de edad. Carecer de una identificación personal confiable puede exponer a una persona a situaciones como que al ser víctimas de un delito, cumplir con obligaciones ciudadanas o reclamar un derecho, no reciba la atención que debe, ya que al no contarse con

la seguridad jurídica que da el saber con quién se trata, esa persona queda en abierta indefensión.”

“En México al menos diez por ciento de la población no cuenta ni con el más elemental de los instrumentos de identidad, como el Acta de Nacimiento, que en sí no contiene elementos suficientes para identificar a una persona. Careciendo de este documento se imposibilita acceder a otro tipo de acreditaciones, como certificados de estudios, acceder a servicios médicos u obtener un pasaporte, licencia o algún otro tipo de credencial que facilite la identificación. La falta de Acta de Nacimiento condena a una especie de <limbo social>, una gran expresión de marginación.”

“Buscando evitar estos riesgos, sin dejar de cumplir con las necesidades de una identificación oficial, el artículo 107 de la Ley General de Población fija elementos mínimos que debe reunir una Cédula de Identidad Nacional, éstos son: nombre completo, CURP, fotografía, lugar de nacimiento, fecha de nacimiento firma y huella dactilar. En días recientes, la Secretaría de Gobernación anunció el inicio de un programa para la expedición de una Cédula Oficial, la que asocia y pretende fundamentar en las disposiciones de la Ley General de Población, pero valiéndose de un contenido y direccionamiento que dejan en entredicho la legalidad y pertinencia de la iniciativa. Esto es debido a que la información personal que se busca recabar está fuera de proporción con los fines planteados; no se busca generar un documento de identificación personal y éste parece más un instrumento de control ciudadano, propio de regímenes ajenos a prácticas democráticas.”

“Dada la experiencia reciente, no hay elementos de confianza que hagan pensar que la información de este nuevo registro no acabe igual que otras bases de datos gubernamentales, en manos del mercado negro, vulnerando garantías individuales de los mexicanos exponiendo sus datos a diferentes expresiones de delincuencia (...). El programa que dio a conocer el Secretario de Gobernación, lejos de consistir en entregar a los mexicanos un instrumento eficaz para ejercer sus derechos, constituye un mecanismo tendiente a dar elementos al Gobierno Federal para un mayor control de las personas. Todo esto deriva en las suspicacias menos deseables de cara a duros tiempos electorales, cada vez más subidos de tono ante la proximidad de la sucesión presidencial, en el año 2012. Se puede esperar eficacia y transparencia de un gobierno que actúe en tal sentido, pero la opacidad con que se ha actuado, especialmente en temas electorales, hace que la forma en que se pretende llevar a cabo esta iniciativa deje más dudas de las que despeja<sup>117</sup>.

Por lo que han expresado los expertos en el tema que nos ocupa, se puede puntualizar que uno de los asuntos que más desconfianza genera en la ciudadanía es la protección real y efectiva de los datos personales que los ciudadanos proporcionan a los sujetos obligados, organismos o dependencias que reciben, resguardan y utilizan tales datos en el desempeño de sus tareas.

Como hemos visto, son dos los sujetos obligados principales que interesan al tema de estudio de este trabajo: el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación. Ya se mencionaron las disposiciones

---

<sup>117</sup> Yolanda de la Torre es la Presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

constitucionales y legales que obligan a estos sujetos a proteger la información confidencial de los ciudadanos, y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento por parte de los servidores públicos que integran tanto al Instituto Federal Electoral como a la Secretaría de Gobernación, y tienen relación con la recepción, manejo, transmisión, resguardo, uso o cualquier tratamiento de los datos personales. Sin embargo, existe una aparente laguna en las normas que regulan desde cada ley específica la protección de la información confidencial de las personas:

Para el caso de los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación, no hay duda de que tienen el compromiso y obligación de cumplir con las normas que regulan sus actividades, y tampoco existe duda sobre la aplicación de sanciones a dichos servidores públicos en caso de incumplimiento o violación de la norma administrativa, ya que quienes tienen acceso a los datos personales, son todos ellos servidores públicos adscritos a alguna de las oficinas de dicha Secretaría.

Para el caso de quienes tienen acceso a los datos personales contenidos en el Padrón Electoral, en principio son los servidores públicos del Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores o de cualquiera de sus áreas, no obstante, de acuerdo con la ley electoral federal (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), como se mencionó previamente, quienes tienen acceso a la información del padrón electoral son los miembros de los Consejos General,

Locales y Distritales, así como de las comisiones de vigilancia del Instituto Federal Electoral<sup>118</sup>.

Establece la norma citada que quienes tengan acceso a la información que conforma el padrón electoral, lo tendrán 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<sup>119</sup>.

Tanto los Consejos como las Comisiones de Vigilancia<sup>120</sup> cuentan entre sus integrantes a representantes de los partidos políticos que, como integrantes de los órganos colegiados, tienen el acceso a la información del padrón electoral, por lo que tienen también la restricción de utilizar esa información exclusivamente para los fines que la ley determina.

Como se analizó líneas arriba, para los servidores públicos que incumplan con esas disposiciones legales habrá sanciones, determinadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Pues bien, los servidores públicos tanto pertenecientes al Instituto Federal Electoral como a la Secretaría de Gobernación, tienen perfectamente definidas las sanciones posibles por dicho incumplimiento, sin embargo, los representantes de los partidos políticos no tienen la calidad de servidores públicos, por lo menos no como integrantes de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral, así que no es la ley mencionada la que establece las posibles sanciones ante incumplimiento de obligaciones por parte de ellos.

---

<sup>118</sup> Artículo 171, párrafo 4, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

<sup>119</sup> *Ídem*.

<sup>120</sup> Artículo 128, párrafo 2 del COFIPE, que establece que (...) se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.

La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (DOF 5 de julio de 2010) llegó a cubrir una necesidad existente desde hace mucho: en cuestión de protección de datos personales, que como ya dijimos, tienen carácter de información confidencial. En especial, cubre el vacío que existía sobre la protección de datos personales relativos a la expedición de la Credencial para Votar con Fotografía que el Instituto Federal Electoral emite, a través del Registro Federal de Electores. Enseguida se explica esta circunstancia muy particular:

Como ya se mencionó, los datos personales que los ciudadanos mexicanos entregamos al Instituto Federal Electoral para la inscripción en el Registro Federal de Electores, y para la correspondiente expedición de la Credencial para Votar con Fotografía, tienen la clasificación de información confidencial, de conformidad con las diversas leyes federales (COFIPE, LFTAIG, LFRASP, y ahora la LFPDPPP<sup>121</sup>).

Por orden legal, la información mencionada, que pasa a formar parte del Padrón Electoral, es sistematizada y organizada para efectos electorales, y en su momento es puesta a disposición de los integrantes de los Consejos del Instituto Federal Electoral, así como de los integrantes de las Comisiones de Vigilancia.

---

<sup>121</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

Como también ya se expresó, las Comisiones de Vigilancia y una parte importante de cada Consejo del Instituto Federal Electoral (Consejo General<sup>122</sup>, 32 Consejos Locales<sup>123</sup> y 300 Consejos Distritales<sup>124</sup>), se conforman con representantes de todos los partidos políticos nacionales. (Existe el mismo número de Comisiones de Vigilancia que de Consejos).

Al no ser estrictamente considerados como servidores públicos, los representantes de los partidos políticos no podían ser sancionados por conductas violatorias en materia de protección de datos personales, o por infracciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Como los representantes de los partidos políticos no son servidores públicos, ni los partidos políticos son dependencias de gobierno de ninguno de los tres niveles (Federal, Estatal o Municipal), ni pertenecen a la Administración Pública Federal ni a los Poderes de la Unión, es inconcuso que tales representantes no pueden ser considerados servidores públicos, por lo que deberán ser considerados como particulares.

En ese sentido, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares establece que todo aquel que posea por causa de

---

<sup>122</sup> Artículo 110, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice: El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

<sup>123</sup> Artículo 138, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece: los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente (...), seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales (...).

<sup>124</sup> Artículo 149 del COFIPE, que establece que: Los consejos distritales (...) se integrarán con un consejero presidente (...), seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales (...).

ley datos personales que deba conocer, recibir, transmitir, utilizar o darle algún tratamiento, están obligados a proteger su confidencialidad, y tienen prohibida la búsqueda ilegal de lucro con esa información. Asimismo, establece las sanciones a las que se harán acreedores quienes violen la norma, y define con claridad las conductas consideradas delictivas en materia de protección de datos, así como las penas aplicables.

Ahora, en razón de que la Secretaría de Gobernación ha manifestado ante los medios masivos de comunicación que el nuevo instrumento de identificación ciudadana, denominado Cédula de Identidad Ciudadana, contendrá elementos biométricos tales como las huellas dactilares de los diez dedos de las manos, así como el “mapa” o huella del iris de ambos ojos, es necesario expresar que una de las razones por las que los expertos han repudiado el anuncio de la creación de la Cédula en los términos fijados, es la perspectiva de que además del nombre, de la firma, de la huella digital, de la fotografía digitalizada y otros datos, la autoridad responsable de elaborar dicha Cédula requiere de todas las huellas dactilares de las manos, y más aún, de la huella del iris de ambos ojos.

Al respecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece para las instituciones del Estado Mexicano, en la parte correspondiente a la protección de datos personales, que los sujetos obligados<sup>125</sup> serán responsables de los datos personales<sup>126</sup>, y en relación con

---

<sup>125</sup> La misma ley establece que son sujetos obligados, entre otros la Administración Pública Federal, que incluye a la Secretaría de Gobernación.

ellos, deberán tratarlos<sup>127</sup> sólo cuando éstos sean adecuados<sup>128</sup>, pertinentes<sup>129</sup> y no excesivos<sup>130</sup> en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido.

En el mismo sentido se pronuncia la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que en su artículo 6 establece que los responsables en el tratamiento de datos personales deberán observar los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad<sup>131</sup> y responsabilidad, previstos en la Ley.

En nuestra opinión, el anuncio de que la Cédula de Identidad Ciudadana contendrá elementos biométricos como las diez huellas dactilares y la huella del iris de ambos ojos de los ciudadanos, implica que tales elementos son indudablemente excesivos, no pertinentes y desproporcionados con relación al fin que supuestamente anuncian, que es plasmar los datos en un documento de identificación ciudadana. Como ya se explicó, en ningún país del mundo existe una base de datos de uso civil que contenga esa información, por lo que genera rechazo, al parecer que más que una base de datos ciudadana se tratará de

---

<sup>126</sup> *Datos personales*, para efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, es cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable (artículo 3, fracción II).

<sup>127</sup> La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares define, en su artículo 3, fracción XVIII, que *Tratamiento* de datos es la obtención, uso, divulgación o almacenamiento de datos personales, por cualquier medio. El uso abarca cualquier acción de acceso, manejo, aprovechamiento, transferencia o disposición de datos personales.

<sup>128</sup> *Adecuado, da.*- adj. Que se acomoda a otra cosa o es apropiado para determinado fin, uso o acción. en <http://www.wordreference.com/definicion/adequado> , consultado el 8 de febrero de 2011.

<sup>129</sup> *Pertinente.*- 2.-. que viene a propósito o procede. En <http://www.wordreference.com/definicion/pertinente> , consultado el 8 de febrero de 2011.

<sup>130</sup> *Excesivo.*- adj. Que se excede o se sale de los límites razonables o previstos. En <http://www.wordreference.com/definicion/adequado> , consultado el 8 de febrero de 2011.

<sup>131</sup> *Proporcionalidad.*- adj. Conformidad o proporción de unas partes con el todo o de elementos relacionados entre sí. en <http://www.wordreference.com/definicion/proporcionalidad> , consultado el 8 de febrero de 2011.

una base de datos policíaca o con fines criminalísticos, que en el peor de los casos sería una base de datos de control de la ciudadanía por parte de la autoridad que posea dicha información.

Una vez tratados los temas que he considerado importantes para entrar al estudio de los posibles escenarios resultantes que implica la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, ya sea en los términos de la Ley General de Población, o con las modificaciones que en su caso convengan, enseguida se presentan tales escenarios.

En principio, para entrar al análisis de los diferentes escenarios posibles en la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, y las respectivas repercusiones jurídicas y políticas de esos escenarios, consideraremos tres panoramas posibles: **1)** la coexistencia de la Cédula de Identidad Ciudadana y la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente expide el Instituto Federal Electoral; **2)** la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana eliminando la Credencial para Votar con Fotografía, y **3)** la transformación de la Credencial para Votar con Fotografía en Cédula de Identidad Ciudadana, es decir, la preservación de la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral, con las modificaciones necesarias para que pueda ser habilitada como la Cédula de Identidad Ciudadana que establece la Ley General de Población.

#### **IV.1 COEXISTENCIA DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA Y LA CREDENCIAL PARA VOTAR**

En este apartado se destacarán las repercusiones jurídico-políticas de la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana considerando la

permanencia de la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente expide el Instituto Federal Electoral, es decir, la coexistencia de ambos instrumentos de identificación.

Para entrar al análisis referido, es necesario plasmar algunos comentarios sobre el Padrón Electoral y la Credencial para Votar que actualmente expide el Instituto Federal Electoral:

Hasta el año de 1990, México contaba con un Padrón Electoral deficiente, incompleto, desactualizado y obsoleto, por lo que no era en absoluto confiable para ser utilizado como base del universo de ciudadanos en los procesos electorales.

A raíz de las elecciones federales de 1988, que generaron diversas inconformidades y dudas, las instituciones del Estado y los partidos políticos dieron inicio a una serie de actividades tendentes a generar confianza, certeza y credibilidad en las elecciones, enfocando la atención en el Padrón Electoral que entonces administraba el Registro Nacional de Electores, dependencia de la Comisión Federal Electoral de la Secretaría de Gobernación.

Al respecto, la autoridad electoral decidió empezar desde cero, ya que tomar como base del universo de ciudadanos al Padrón Electoral existente, podría originar desconfianza o falta de certeza, por lo que en 1991 se llevó a cabo la aplicación de la técnica censal total<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> **La técnica censal total** fue un ejercicio de recopilación de información implementado por el Instituto Federal Electoral en 1991, que consistió en visitar todas las viviendas del país, con objeto de consultar a sus habitantes el número de personas mayores de 18 años que viven en ellas, el nombre de tales personas y sus datos generales, para elaborarles su correspondiente Credencial para Votar. El procedimiento consistió en entregar a cada hogar un cuadernillo para ser llenado por algún adulto en cada vivienda; posteriormente, el personal del Instituto recogía el cuadernillo con los datos, la información se concentró en un banco de datos y se generaron

Fue a partir de esta coyuntura que se decidió crear un instrumento electoral para asegurar la identidad del ciudadano en el ejercicio del sufragio, con objeto de acabar con cualquier percepción de fraude electoral o de falta de credibilidad en los procesos e instituciones electorales. Para reforzar la confianza y certeza en tal instrumento electoral, se previó que la credencial cuente con la imagen del ciudadano.

Con la tecnología existente en los primeros años de la década de los 90, y la decisión de incorporar la fotografía del ciudadano, se expidieron las credenciales para votar color salmón (degradación del naranja), que tenían espacio para la fotografía del ciudadano, pero que sin embargo no contaban con dicha imagen.

Hasta el año de 1992 fue materialmente posible incorporar a la credencial, mediante un cambio de modelo, la fotografía del ciudadano, a través de instrumentos y procedimientos con tecnología *Polaroid*.

Ya hemos comentado en capítulos previos las dificultades a las que se enfrenta la actualización y depuración de los registros electorales. En nuestro país no fue distinto, y la reestructuración del Padrón Electoral fue dificultada por la falta de interés por parte de los nuevos ciudadanos, por la movilidad de quienes están registrados y cambian de domicilio, por el escaso flujo de comunicación por parte del Registro Civil sobre ciudadanos fallecidos, y por el fenómeno de la migración hacia otros países, factores todos que inciden en la calidad del Padrón Electoral, ocasionando su desactualización.

---

las credenciales (color naranja). Por último, se daba aviso a los ciudadanos para que recibieran su Credencial para Votar.

Para la elaboración de las nuevas credenciales, por exigencia de los partidos políticos nacionales, se hizo el esfuerzo por intensificar la depuración y se logró consolidar una base de datos inicial de 39.2 millones de registros ciudadanos.<sup>133</sup>

Una de las mayores preocupaciones mostradas por los partidos políticos en ese entonces, fue la de que la credencial generada se hiciera llegar efectivamente a cada ciudadano registrado, por lo que el Instituto Federal Electoral implementó procedimientos que lo aseguraran, y contó con la vigilancia permanente de los partidos políticos en esta tarea (a partir de entonces, y hasta la fecha, los partidos políticos nacionales integran órganos de vigilancia dentro de la estructura del Instituto Federal Electoral, a través de Comisiones (nacional, locales y distritales), con objeto de coadyuvar a las tareas del Registro Federal de Electores.

Con objeto de reducir, y en lo posible eliminar, las duplicidades en la expedición de credenciales y en el Padrón Electoral, el Instituto Federal Electoral concentró físicamente en un solo lugar las instalaciones de las bases de datos relativas al registro electoral. Había 17 Centros Regionales, el Centro Nacional y los 32 Centros Estatales de Consulta del Registro Federal, mismos que fueron reemplazados por un único Centro de Cómputo y Resguardo Documental (CECYRD) en 2004.

Como resultado de la implementación de procedimientos y tecnologías modernas, así como de su infraestructura en todo el territorio nacional, el

---

<sup>133</sup> **Instituto Federal Electoral**, *Análisis sobre el impacto de la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana (SEGOB) respecto de la Credencial para Votar (IFE)*, RFE, Documento interno de Trabajo, septiembre de 2009.

Instituto Federal Electoral, a través del Registro Federal de Electores, ha conseguido incorporar al registro electoral a millones de ciudadanos de grupos socialmente marginados, relegados de beneficios del Estado Mexicano por no estar reconocidos por las autoridades civiles al no poder acreditar su identidad, tales como los miembros de comunidades indígenas, dotándolos así de elementos que les permitan ejercer sus derechos civiles y políticos.

Es así que gracias a las tareas permanentes del Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores, se ha logrado consolidar a la Credencial para Votar como un medio de identificación confiable, como veremos enseguida.

En 1992, mediante un decreto que modifica diversos artículos de la Ley General de Población, se establece que, en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la credencial que expide el Instituto Federal Electoral podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para el efecto suscriba la autoridad electoral.<sup>134</sup>

Entre 1999 y 2003 tuvo vigencia un Acuerdo entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), cuyo objeto era establecer los mecanismos de colaboración mediante los que se proporcionó a la Dirección General del Registro Nacional de Población una parte de las bases

---

<sup>134</sup> **Artículo Cuarto Transitorio** del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, que a la letra dice: “En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la **Credencial para Votar con fotografía** prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal** en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para el efecto suscriba la autoridad electoral”

de datos e imágenes del Padrón Electoral. El acuerdo concluyó debido a que no se alcanzaron las metas para integrar el Registro Nacional de Ciudadanos, y para evitar malos usos de esa información.<sup>135</sup>

Por otra parte, en 2007, junto con otras decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral y la reforma electoral, se dispuso que el nuevo formato de la credencial para votar contuviera la Clave Única del Registro de Población (CURP) del ciudadano en cuestión. Para tal efecto, el 17 de septiembre de 2008, el IFE y la SEGOB firmaron un Convenio General de Apoyo y Colaboración. De este modo y a diferencia del convenio de 1999, la SEGOB proporcionaría al IFE la información que permitió incorporar la CURP a la credencial. Para tener idea de la velocidad en la que se generan esas credenciales, mencionamos que entre el 18 de diciembre de 2008 y el 18 de agosto de 2009 se imprimieron 5,211,000 credenciales para votar con fotografía que incluyen ese dato.

Sobre la confidencialidad y protección de la información que la ciudadanía entrega al Instituto Federal Electoral, por la importancia de estos asuntos, conviene recordar que la ley especializada<sup>136</sup> establece que la información proporcionada por los ciudadanos al Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral es confidencial, con los siguientes supuestos de excepción, en los que el Instituto deberá proporcionar dicha información:

---

<sup>135</sup> **Instituto Federal Electoral**, *Análisis sobre el impacto de la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana (SEGOB) respecto de la Credencial para Votar (IFE)*, RFE, Documento interno de Trabajo, septiembre de 2009.

<sup>136</sup> *COFIPE*, artículo 171, párrafo 3

- a) Cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral sea parte.
- b) Para cumplir con las obligaciones previstas por el COFIPE en materia electoral.
- c) Para cumplir con las obligaciones previstas por la Ley General de Población, referente al Registro Nacional Ciudadano.
- d) Por mandato judicial.

De la norma citada se desprende que la información proporcionada por los ciudadanos sí podrá darse a conocer cuando se actualice alguno de los supuestos de excepción ahí contenidos.

Sin embargo, la interpretación gramatical de esta disposición legal no es suficiente para determinar su sentido. No queda claro cuáles son las obligaciones en cuyo cumplimiento se podrán proporcionar los datos aportados por los ciudadanos al Registro Federal de Electores.

Para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, el Instituto Federal Electoral debería proporcionar la información proveniente del Padrón Electoral toda vez que se trata de una obligación para el Instituto Federal Electoral, prevista en la propia Ley General de Población.<sup>137</sup> Sin embargo, como se verá adelante, la propia ley citada establece las fuentes de información para integrar el Registro Nacional de Ciudadanos, y en ellas no aparece la información del Padrón Electoral del Instituto Federal Electoral.

---

<sup>137</sup> *Ley General de Población*, Transitorio Cuarto publicado en el DOF el 22 de julio de 1992.- “En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la Credencial para Votar con fotografía...”

La única obligación del Instituto Federal Electoral prevista en la Ley General de Población para el establecimiento y funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano, así como para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, es la contemplada precisamente en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992.

Por otra parte, cabe señalar que, de acuerdo con las disposiciones vigentes de la Ley General de Población, para la inscripción del ciudadano en el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, la Secretaría de Gobernación no utiliza la información contenida en la base de datos del Padrón Electoral. Esto en función de que, por un lado, el Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información de los mexicanos mayores de 18 años que presentan la solicitud de inscripción correspondiente y entregan copia certificada del acta de nacimiento o, en su caso, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización. Y por el otro, una vez cumplidos estos requisitos, la Secretaría de Gobernación expide y pone a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana.

Finalmente, y con objeto de salvaguardar la confidencialidad de la información proporcionada por los ciudadanos al momento de solicitar su inscripción al Padrón Electoral, debe observarse lo dispuesto por los siguientes ordenamientos legales:

- Artículo 16, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo 22, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Artículo 171, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Artículo 34, punto 1 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Punto 6 de los Lineamientos para el Acceso, Entrega y Corrección de Datos Personales en Posesión del Registro Federal de Electores
- Tesis 1ª CLXVI/2006, publicada en la página 283, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV/2006 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Asimismo, debido a que el artículo Segundo Transitorio de la reforma Constitucional de 1990 dispuso que en tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales<sup>138</sup>, y considerando que hasta la fecha no se ha establecido el servicio citado, sigue siendo obligación de los ciudadanos inscribirse en el padrón electoral, proporcionando la información necesaria para la elaboración de su Credencial para Votar con Fotografía. Lo verdaderamente relevante de esta disposición, es que una vez establecido el Registro Nacional de Ciudadanos, se elimina la necesidad del padrón electoral, ya que el transitorio citado implica una circunstancia temporal, sujeta a un eventual hecho, que es el establecimiento de dicho Registro.

---

<sup>138</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990

En principio, esta disposición constitucional elimina los padrones electorales automáticamente en el momento mismo del eventual establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, haciendo imposible la coexistencia de la Credencial para Votar con Fotografía con la Cédula de Identidad Ciudadana, ya que de esta norma se desprende que la cédula mencionada será el único medio de identificación, incluso para efectos electorales.

Desde el anuncio por parte del Ejecutivo Federal sobre la intención de expedir en un futuro cercano la Cédula de Identidad Ciudadana, en julio de 2009, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral han llevado a cabo diversas reuniones con objeto de analizar la posible coexistencia de ambos documentos de identificación. Hasta el año de 2010, se ha dado a conocer a través de diversos medios de comunicación masiva, que existen acuerdos que han llevado a que la Secretaría de Gobernación acepte que la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral se transforme en la Cédula de Identidad Ciudadana que establece la Ley General de Población, previa modificación que implica adicionar algunos datos del ciudadano, así como la biométrica del titular de cada credencial. Sin embargo, la Secretaría de Gobernación ha promovido ya dos licitaciones para la fabricación de la Cédula de Identidad Ciudadana, la primera por la adquisición de los equipos tecnológicos con los que se obtendrán los datos biométricos de las personas (diez huellas digitales más la imagen digitalizada del iris del ojo), y la segunda para la adquisición de los programas informáticos (*software*) que se aplicarán para integrar las bases de datos de las personas inscritas en el

Registro Nacional de Población, ya sean menores de edad, ciudadanos residentes en el país o en el extranjero, y extranjeros que residan en México. No hay, hasta la fecha, ningún aviso formal de la suspensión de tales procedimientos de licitación y la correspondiente adquisición de tales elementos, por lo que no es posible conocer los propósitos de la Secretaría de Gobernación al manifestar que acepta la transformación de la Credencial para Votar que seguiría expidiendo el Instituto Federal Electoral, en Cédula de Identidad Ciudadana, como se mencionó arriba.

Para entrar de lleno en el análisis de las repercusiones jurídico-políticas que traería la coexistencia de la Credencial para Votar con Fotografía y la Cédula de Identidad Ciudadana, es preciso señalar que implicaría tanto un impacto en términos electorales (entiéndase como una posible afectación a la calidad de la vida democrática del país) como un impacto cuantitativo (considerando una posible disminución de Credenciales para votar al perder su función de medio de identificación oficial).

Al mencionar que una de las consecuencias de la coexistencia de ambos documentos sería una posible afectación a la calidad de la vida democrática de México, se hace necesario, en primer lugar, definir en lo posible estos términos.

Siguiendo al tratadista Alberto del Castillo del Valle, diremos que etimológicamente la palabra *democracia* significa “el poder del pueblo”; **Abraham Lincoln** la empleó diciendo que es “*el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Derecho Electoral Mexicano*, Centro Universitario Allende Educación CUMORAH, A.C., Tula, Hidalgo, 2003, p.22

La palabra *democracia* debe ser entendida desde diversos puntos de vista, a saber: el político (o electoral), el económico, el social y el cultural. En este trabajo nos interesa analizar el punto de vista político del término.

Puede decirse que la democracia es una forma de gobierno en que algunos cargos públicos son conferidos por el pueblo a favor de personas que han sido electas popularmente y, de esa manera, el pueblo (los ciudadanos) interviene en las decisiones políticas fundamentales, ya sea de forma directa o indirecta. Como ejemplo de forma directa de intervención de los ciudadanos en la vida política, se encuentra la votación, en tanto que la elaboración de leyes es una forma indirecta de participación ciudadana.

La democracia es “un proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social”<sup>140</sup>

Georges Burdeau afirma, que “la democracia es, hoy en día, una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno”.<sup>141</sup> De acuerdo con Javier Patiño Camarena, “se puede hablar de una democracia política y de una democracia económica y social, si bien se considera que la primera es la condición indispensable para que florezcan las otras dos”.<sup>142</sup> “En el presente se entiende que la democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen

---

<sup>140</sup> Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho Electoral en México*, Ed. Trillas, México, 1999, (reimp. 2008), p. 17

<sup>141</sup> Burdeau, Georges, *La Democratie*, Ed. du Seuil, París, 1956, citado en Patiño Camarena Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 6ª. Edición, Ed. Constitucionalista, México, 2000, p. 11

<sup>142</sup> Patiño Camarena Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 6ª. Edición, Ed. Constitucionalista, México, 2000, p. 12

participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al del sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia como el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo”.<sup>143</sup>

La democracia es, según Pablo González Casanova, “el único régimen en el que las leyes que se obedecen están puestas por los hombres que ha escogido la sociedad, cuando hay democracia hay un régimen político que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre sí como son las de derecha, centro y de la izquierda”.<sup>144</sup>

Francisco Berlín Valenzuela considera que la democracia es “una forma de vida política que se sustenta en un supuesto racional de convivencia; existencia dentro de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través del consentimiento y procedimientos idóneos expresa para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados”.<sup>145</sup>

Afirma el Dr. Granados Atlaco que la democracia “es básicamente en el mundo contemporáneo, un principio que legitima desde el poder, al poder”.<sup>146</sup>

Por su parte, el tratadista Andrés Serra Rojas establece que la democracia es “un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo

---

<sup>143</sup> Ídem.

<sup>144</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ed. Era, México, p. 23, citado en Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho Penal Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 11

<sup>145</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral Mexicano*. Perfiles Jurídicos I, UNAM, Sistema de Universidad Abierta, México, 1992, p. 52

<sup>146</sup> Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho Penal Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 12

de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”.<sup>147</sup>

Silvio Frondizi, por su parte, afirma que “la democracia es la única forma de comunidad política que reúne las condiciones necesarias para cumplir con la verdadera finalidad para la que ha sido creado el Estado”.<sup>148</sup>

Félix Andrés Aceves Bravo, luego de exponer la etimología de la palabra, afirma que la democracia es “una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno, sino también el sujeto que gobierna”.<sup>149</sup>

Por supuesto, hay también opiniones radicales sobre el significado del término que analizamos, como la de Engels, que se refiere a la democracia como “la forma lógica del gobierno burgués”<sup>150</sup> y Lenin dice que “una República democrática es la mejor cáscara política para el capitalismo, y por ello el capital una vez que está en posesión... de esta excelente cáscara establece su poder con tanta seguridad, con tanta firmeza que ningún cambio de personas, o instituciones o partidos en la república democrático-burguesa puede sacudirla”.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Decimoctava edición, Ed. Porrúa, México, 2002, p.591

<sup>148</sup> Frondizi, Silvio, *El Estado Moderno*, Ed. Lozada B. A. p. 167, citado en Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Decimoctava edición, Ed. Porrúa, México, 2002, p.592

<sup>149</sup> Aceves Bravo, Félix Andrés, *Diccionario Electoral Mexicano*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2006, p. 53

<sup>150</sup> Engels a Bernstein, 24 nov. 1884, citado en González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ed. Era, México, 1969, p.187

<sup>151</sup> Lenin, *El Estado y la Revolución*, Cap. 1 y secc. 3, citado en González Casanova, Pablo, Op. cit., p. 187

Y entre otras definiciones podemos mencionar la de Luis Pazos, que afirma que “la democracia es un sistema que casi todos los partidos y movimientos políticos dicen buscar pero que casi ninguno respeta y practica cuando alcanza el poder”.<sup>152</sup>

Más acorde con el término *vida democrática*, la definición que nuestra Constitución considera es: ... “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>153</sup>

De las diversas definiciones y aproximaciones al término *democracia*, para efecto de nuestro estudio debemos destacar que no importa el punto de vista desde el que se intente una definición, siempre se debe considerar la participación ciudadana, es decir, que el ciudadano colectivizado es el sujeto principal de cualquier pueblo que se precie de ser democrático.

En ese sentido, cualquier obstáculo, impedimento o ataque a la participación ciudadana será en detrimento de la vida democrática de la comunidad. En primer lugar, se afectaría la democracia electoral, que ha demostrado ser paso obligado para alcanzar la democracia plena.

Con objeto de precisar en qué consistiría la afectación a la vida democrática con la eventual expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, en coexistencia con la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral, consideremos lo siguiente:

---

<sup>152</sup> Pazos, Luis, *Democracia a la mexicana*, Editorial Diana, México, 1986, p. 73

<sup>153</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3, fracción II, inciso a)

*La Credencial para Votar con Fotografía conservaría su validez para que el ciudadano se identifique como votante el día de la Jornada Electoral.*

*La Cédula de Identidad Ciudadana sería el único documento con validez oficial para identificar fehacientemente a las personas para cualquier otro acto como transacciones comerciales, trámites ante autoridades administrativas municipales, estatales o federales, identificación ante autoridades de seguridad pública, es decir, para todos los efectos, excepto para ejercer el sufragio (según una versión de los proyectos de la Cédula de Identidad Ciudadana, el documento contendría además de los datos que indica la Ley General de Población, el domicilio y la sección electoral que corresponda al ciudadano, por lo que podría pensarse que ese documento serviría también para votar<sup>154</sup>).*

*A pesar de que el Instituto Federal Electoral expide la Credencial para Votar con Fotografía principalmente para facilitar al ciudadano el ejercicio del sufragio, y ocasionalmente para efectos de identificación en otros ámbitos, la realidad es que la inmensa mayoría de quienes acuden a los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores lo hacen con objeto de obtener un medio de identificación para utilizarlo para todos los otros ámbitos, y pues en segundo plano, para votar (un estudio realizado en el Instituto Federal Electoral determinó que*

---

<sup>154</sup> *Registro Nacional de Población, Proyecto Cédula de Identidad*, publicado en julio de 2007 por la Comisión Intersecretarial para el Registro Nacional de Población (RENAPO). Documento de trabajo

*aproximadamente el 80% de los solicitantes de la Credencial para Votar con Fotografía la tramitan para fines diversos al ejercicio del voto)*<sup>155</sup>

Se puede afirmar que la reforma a la ley electoral federal de 2008 consolida la validez del documento y mejora la calidad del Padrón Electoral, ya que uno de los principales problemas para la depuración del Padrón, como ya se explicó en capítulos anteriores, es la eliminación de los nombres de los ciudadanos registrados que fallecen, y de quienes se ausentan definitivamente del país, por cualquier causa.

Pues bien, como se explicó en un capítulo anterior, cuando un registro electoral no se depura adecuadamente o con la rapidez debida, permanecen en tal registro los nombres de personas que están materialmente imposibilitadas para ejercer el derecho del voto (fallecidos, ausentes definitivos, etc.), por lo que el Padrón Electoral se “infla”, y por supuesto distorsiona los índices reales de abstencionismo electoral, mismo que es uno de los factores esenciales para la confianza ciudadana en los procedimientos e instituciones electorales, generando un círculo vicioso, como sigue:

Si el ciudadano participó como votante en una elección reciente con cierto grado de duda sobre la efectividad de su voto, o sin la convicción de la legalidad de los procedimientos electorales, y posteriormente escucha en los medios de comunicación o se entera por medios oficiales que el nivel de abstencionismo fue alto, entonces este ciudadano tendrá una razón más para pensar en no participar en la próxima elección (parece característico de la

---

<sup>155</sup> *Análisis sobre el impacto de la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana (SEGOB) respecto de la Credencial para Votar (IFE)*, Documento interno de trabajo, Registro Federal de Electores, Instituto Federal Electoral, septiembre de 2009

naturaleza humana que nos guste pertenecer a las mayorías, y no a las minorías).

Sin embargo, si consideramos al mismo ciudadano, y luego de la elección se dan a conocer los índices reales de abstencionismo (con un Padrón Electoral adecuadamente depurado), a pesar de que efectivamente existe el abstencionismo, y eso depende de muchas otras causas, las cifras no estarán artificialmente infladas, por lo que tal vez el ciudadano se sentirá orgulloso de haber participado como votante, junto con un gran porcentaje de la ciudadanía, generando un círculo virtuoso de participación electoral: entre mejor sea el índice de participación en porcentaje de ciudadanos aptos para votar, mejor impresión tendrá la ciudadanía sobre los procesos electorales, y eso motivará que cada vez más ciudadanos participen, convencidos de que la gran mayoría lo hace. Pero esa posible afectación tiene su base únicamente en la percepción que se tenga sobre las cifras de participación y abstencionismo.

La afectación más significativa que tendría en la vida democrática nacional la posible coexistencia de la Cédula de Identidad Ciudadana con la Credencial para Votar con Fotografía, bajo los supuestos ya planteados, sería de naturaleza técnica instrumental de los procedimientos electorales, como enseguida se razona:

Es indudable que en el supuesto de la coexistencia de ambos documentos, habrá una desactualización del Padrón Electoral, por la disminución inmediata de la cantidad de ciudadanos que acudiría a los módulos del Registro Federal de Electores a solicitar o actualizar su Credencial para Votar con Fotografía, ya que lo que las personas necesitan, es un medio de

identificación que le sea útil, más que para votar, para identificarse ante todo tipo de autoridades, instituciones y entes comerciales, civiles, etc., y a partir de la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana dicha cédula tendrá esa función, y la Credencial para Votar con Fotografía tendrá validez únicamente para ejercer el voto, lo que sucede muy esporádicamente, una vez cada tres años en elecciones federales y quizás una vez más en ese período, en elecciones locales.

De acuerdo a la Ley General de Población, es obligatorio que los ciudadanos aporten sus datos para obtener la Cédula de Identidad Ciudadana,<sup>156</sup> documento que acredita fehacientemente la identidad de su titular. No hay sanción prevista en la ley para aquel que no la presente al serle solicitada<sup>157</sup>.

De igual manera, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligatoriedad que tienen los ciudadanos de obtener su Credencial para Votar con Fotografía,<sup>158</sup> sin existir sanción alguna aplicable a quien no lo haga.

Siendo obligación de los ciudadanos obtener ambos documentos, de los cuales la Cédula de Identidad Ciudadana será de uso universal, excepto para votar, es indudable que la gran mayoría de los ciudadanos estarán más interesados en poseer la cédula que la otra credencial.

---

<sup>156</sup> *Ley General de Población*, artículo 98.- “Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana”

<sup>157</sup> *Ley General de Población*, artículo 106.- “Ninguna persona podrá ser sancionada por la no portación de la Cédula de Identificación Ciudadana”

<sup>158</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 180, párrafo 1: “Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar con fotografía”

Por ello, quienes tengan interés en ejercer su derecho al voto, obtendrán la correspondiente credencial, sin embargo, las estimaciones al respecto, según un estudio que realizó la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral como documento interno de trabajo<sup>159</sup>, prevén que entre los años de 2010 y 2012, en las circunstancias planteadas, el Padrón Electoral dejará de crecer, y se desactualizará<sup>160</sup> en aproximadamente diez por ciento, lo que se puede estimar mediante el factor de porcentaje de empadronados en la sección de residencia, bajando de alrededor del 77% en enero de 2010, a cerca del 68% en enero de 2012, para llegar a la elección federal en julio de 2012 con un porcentaje de diez puntos abajo del actual. Lo anterior se daría siguiendo las tendencias “normales” de desactualización del padrón, dependiendo de factores externos tales como la rapidez con la que la Secretaría de Gobernación distribuiría la Cédula de Identidad Ciudadana, la intención de la ciudadanía en participar en las elecciones y la intención de los ciudadanos de acudir a los módulos de atención ciudadana del Registro Federal de Electores para obtener la Credencial para Votar con Fotografía.

Cualquiera que sea la cifra de desactualización del padrón electoral, tendrá un impacto en la participación electoral a través del ejercicio del voto y en los trabajos previos a la elección, como la selección de ciudadanos para participar como funcionarios de las casillas o como observadores electorales, ya que para cualquiera de esos efectos se requiere contar con la Credencial para

---

<sup>159</sup> *Análisis sobre el impacto de la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana (SEGOB) respecto de la Credencial para Votar (IFE)*, Documento interno de trabajo, Registro Federal de Electores, Instituto Federal Electoral, septiembre de 2009

<sup>160</sup> La desactualización se entiende como la falta de apego del Padrón Electoral a la realidad, respecto a factores como el número de ciudadanos inscritos en relación con quienes deberían estarlo, respecto del domicilio actual del ciudadano con el que tiene registrado, entre otros.

Votar con Fotografía, y en particular para ser invitado a ser funcionario de casilla, es necesario que pueda ser localizado en el domicilio que tiene registrado, porque de otra forma no será posible entregarle la invitación.

De esta forma, la coexistencia de la Credencial para Votar con Fotografía y de la Cédula de Identidad Ciudadana, por factores de percepción de la ciudadanía, por pragmatismo en la utilización de los documentos de identificación, y por otros factores, provocará una deficiencia en la calidad del padrón electoral y una disminución en la participación electoral, lo que en conjunto dañaría la vida democrática de nuestra nación, empezando por reducir drásticamente la calidad de la democracia electoral.

## **IV.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA Y ELIMINACIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR**

Para el análisis del escenario de la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana de conformidad con lo que establece la Ley General de Población y la eliminación de la Credencial para Votar con Fotografía, consideremos las siguientes circunstancias:

“Al desaparecer la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral, la Cédula de Identidad Ciudadana deberá tener validez para que los ciudadanos ejerzan el derecho del sufragio, presentando su cédula ante los funcionarios de la casilla que les corresponda.

La Cédula de Identidad Ciudadana deberá contener, entre otros datos e información, el domicilio del ciudadano y la sección electoral que corresponda a ese domicilio, además de la entidad federativa y el municipio, a efecto de referenciar geográficamente al ciudadano, e incluirlo en las listas nominales de la sección electoral respectiva.

En ese sentido, recordemos que el Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 establece las bases para el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana.”<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 36, fracción I

El artículo Segundo Transitorio del referido Decreto establece: “En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales”, por lo que se concluye que existiendo el Registro Nacional de Ciudadanos, los ciudadanos dejarán de inscribirse en los padrones electorales, por lo que cesa la función registral del Instituto Federal Electoral.

Por su parte, la Ley General de Población ordena que la Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los padrones y listas electorales.<sup>162</sup>

Por lo tanto, extingue la Credencial para Votar con Fotografía.

Al igual que en el escenario anterior (la coexistencia de ambos instrumentos de identificación), en el que ahora se plantea se tendría un impacto negativo en la vida democrática de México, por las siguientes consideraciones:

La Credencial para Votar con Fotografía dejaría de expedirse. Este documento electoral había alcanzado un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía para efectos de identificación ante todo tipo de autoridades, instancias de gobierno, instituciones bancarias y para cualquier efecto civil o comercial, debido a sus características y mejoras tecnológicas en su

---

<sup>162</sup> *Ley General de Población*, artículo 112, que establece: “La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones

elaboración, pero también por la confianza en el respaldo que el Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores ha dado a ese instrumento durante casi dos décadas, y los procedimientos de actualización y depuración a que permanentemente se somete.

De conformidad con lo establecido en la Ley General de Población<sup>163</sup>, todos los ciudadanos deberemos acudir a inscribirnos en el Registro Nacional de Ciudadanos, y obtener la Cédula de Identidad Ciudadana, documento que será de utilidad para comprobar fehacientemente la identidad de cada ciudadano. Una de las funciones del documento, será la de identificación del ciudadano para efectos electorales.

La Secretaría de Gobernación iniciaría la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana una vez que se cree formalmente el Registro Nacional de Ciudadanos, por lo que deberá integrar las bases de datos de las personas; en el caso de la Cédula de Identidad Ciudadana, de los ciudadanos, es decir, de los mexicanos mayores de 18 años.

Como es la Secretaría de Gobernación la dependencia encargada tanto de integrar el Registro Nacional de Ciudadanos como de la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, y dicha Secretaría pertenece al Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es el Presidente de la República, existe el riesgo de que una parte de la ciudadanía sienta cierta desconfianza por el hecho de que el gobierno federal (asociado a cualquiera de los partidos políticos) poseerá sus datos, por tener acceso a las bases de datos del Registro Nacional de

---

<sup>163</sup> *Ley General de Población*, artículo 98.- “Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana”

Ciudadanos, lo que puede acarrear efectos no deseados. Ya se han reproducido en este capítulo algunas opiniones de expertos acerca de la desconfianza que generaría la posesión de los datos personales de los ciudadanos por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, y ninguna de esas opiniones vislumbra una buena acogida a esa posibilidad.

Uno de tales efectos negativos podría ser la falta de interés del ciudadano, ocasionada por la falta de confianza en las dependencias oficiales que tendrán acceso a sus datos, por acudir a inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener la Cédula de Identidad Ciudadana, a pesar de que ello implique que no contará con el documento oficial de identificación. Por supuesto, al no existir sanción prevista en la ley para quien no presente la cédula si le fuera requerida, el ciudadano que no se inscriba no tendrá mayor problema que el carecer de las facilidades de identificación que otorga la posesión del mismo. Ocurriría algo similar a lo que en la actualidad sucede con quienes no se inscriben en el padrón electoral, aun sabiendo las dificultades para identificarse que ello implica.

Ambos factores sumados, la falta de interés del ciudadano por contar con una identificación oficial (o por lo menos por contar con **esa** identificación oficial), más la desconfianza de que entidades del gobierno federal posean y tengan acceso a sus datos personales, podrían ocasionar que la base de datos del Registro Nacional de Ciudadanos tenga una pobre cobertura de la ciudadanía, y por ello muchos ciudadanos carezcan de la Cédula de Identidad Ciudadana, lo que sin duda repercutirá gravemente en la participación electoral

de la ciudadanía, afectando negativamente la vida democrática de México, empezando por el impacto en la democracia política.

#### **IV.2.1 FUENTES DE INFORMACIÓN: REGISTRO CIVIL, SERVICIOS DE SALUD Y OTRAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO**

El proyecto de expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana por parte de la Secretaría de Gobernación, a través del Registro Nacional de Ciudadanos, requiere de una base sobre la cual dar inicio a las actividades tendentes a integrar el Registro Nacional de Ciudadanos, y con ello comenzar la expedición de dicha cédula.

La Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población (RENAPO), en cuya integración participaron la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Presidencia de la República expidieron el documento denominado *Registro Nacional de Población, Proyecto Cédula de Identidad*<sup>164</sup>, publicado en julio de 2007, en el que se establece que para dar inicio al proyecto, se cuenta con las siguientes circunstancias:

“25 millones de credenciales para votar obsoletas, por lo que es oportuno su reemplazo por la Cédula de Identidad Ciudadana.

---

<sup>164</sup> *Registro Nacional de Población, Proyecto Cédula de Identidad*, publicado en julio de 2007 como documento de trabajo.

Existe necesidad manifiesta del Sector Salud para disponer de una credencial que contenga la llave para el expediente clínico electrónico de su población objetivo (26 millones en la primera etapa).

Varios gobiernos estatales han iniciado procesos para la emisión de documentos locales de identidad (Durango, Colima, Aguascalientes, Estado de México, Zacatecas, Chiapas, Coahuila), con el riesgo y costo que ello implica por la multiplicidad de documentos.

El Proyecto Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana forma parte de las negociaciones de la Reforma del Estado.

La magnitud del proyecto exige un rediseño institucional. Se encuentra en proceso de elaboración la propuesta para determinar si el proyecto de la Cédula de Identidad Ciudadana debiera estar a cargo de una entidad desconcentrada o descentralizada.

La fecha de inicio de expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana será durante el primer semestre de 2008.”<sup>165</sup>

Para dar inicio a las actividades del Registro Nacional de Ciudadanos y de la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, la Secretaría de Gobernación tiene previsto considerar como base lo siguiente:

- Acuerdo entre dependencias de la Administración Pública Federal y algunas entidades federativas para la realización del proyecto y uso de la Cédula de Identidad Ciudadana en servicios y programas de gobierno.

---

<sup>165</sup> El documento citado fue elaborado en septiembre de 2007, y de acuerdo con él, esas eran las circunstancias que favorecerían la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana.

- Base de datos de 120 millones de actas capturadas, de las cuales 45 millones de actas de nacimiento están certificadas por el Registro Civil para acreditar la identidad jurídica.
- Base de datos de 130 millones de claves CURP asignadas a la población mexicana, de las cuales se han entregado y validado 70 millones. Estas claves son utilizadas como llave de registro de personas por la Administración Pública Federal y en algunas entidades federativas.
- La información del RENAPO y de las entidades del Sector Salud para captar población beneficiaria.
- Suministro de información de 2500 Oficialías del Registro Civil en todo el país, para la conformación del Registro Nacional de Población.
- Acuerdos interinstitucionales entre entidades del Gobierno Federal (SEGOB, SHCP, SFP, SRE, SS, IMSS, ISSSTE, entre otras).

La Ley General de Población establece cuáles serán las fuentes de información para integrar el Registro Nacional de Población, que de acuerdo a la propia ley consta de tres apartados: El Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana.<sup>166</sup> A saber, tales fuentes son:

---

<sup>166</sup> *Ley General de Población (LGP)*, artículo 87

- El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción.<sup>167</sup>
- El Registro de Menores de Edad, se conforma con los datos de los mexicanos menores de 18 años, que se recaben a través de los registros civiles.<sup>168</sup>
- El Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana se integra con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación.<sup>169</sup>

De manera complementaria, la propia Ley General de Población ordena que las autoridades locales celebrarán convenios con la Secretaría de Gobernación para compartir información útil a la integración de los registros mencionados, asimismo las autoridades judiciales informarán a la Secretaría de Gobernación sobre resoluciones que afecten los derechos o datos de registro de las personas; la Secretaría de Relaciones Exteriores compartirá con la de Gobernación información tanto de los extranjeros residentes en el país como de los mexicanos residentes en el extranjero, y las autoridades de la Federación, de los estados y de los municipios serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que le correspondan en materia de registro de población.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> LGP, artículo 88

<sup>168</sup> LGP, artículo 89

<sup>169</sup> LGP, artículo 90

<sup>170</sup> LGP, artículos 93 al 96

#### **IV.2.2 FUENTE BÁSICA DE INFORMACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL ACTUAL**

Es claro que el Instituto Federal Electoral, como autoridad de la Federación en materia de organización de elecciones, está obligado por el artículo 94 de la Ley General de Población a auxiliar a la Secretaría de Gobernación en las funciones que le correspondan en materia de registro de población, sin embargo, en ningún artículo de la ley referida se establece que el Instituto Federal Electoral deba entregar a la Secretaría de Gobernación la información de las bases de datos de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ordena que la información que los ciudadanos proporcionen al Instituto Federal Electoral será confidencial y sólo se podrá dar a conocer, entre otras razones, para cumplir con las obligaciones previstas por el propio COFIPE y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional de Ciudadanos.<sup>171</sup>

El Instituto Federal Electoral tiene como única obligación en esta materia, la señalada en el artículo Segundo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 6 de abril de 1990, es decir, que en tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales. Así se ha hecho desde la creación del Instituto Federal Electoral y del Registro Federal de

---

<sup>171</sup> COFIPE, artículo 171, párrafo 3

Electores como parte esencial del propio Instituto, habiendo integrado y mantenido actualizado el único padrón electoral nacional con validez en las elecciones tanto federales como locales (de las entidades federativas y de los municipios).

Finalmente, la principal fuente de datos para integrar el Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana ha sido establecida en la propia Ley General de Población, y será la información de los mexicanos mayores de 18 años que presenten su solicitud de inscripción y entreguen al Registro Nacional de Ciudadanos copia certificada de su acta de nacimiento o, en su caso, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización. Una vez cumplidos tales requisitos, la Secretaría de Gobernación expide y pondrá a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana.

Es por lo anterior que podemos afirmar que los datos de los ciudadanos proporcionados al Instituto Federal Electoral, y que integran la base de datos del Padrón Electoral, no serán fuente de información para integrar el Registro Nacional de Ciudadanos, ni en el posible escenario de la coexistencia de la Credencial para Votar con Fotografía y la Cédula de Identidad Ciudadana, ni en el caso de que la Credencial para Votar con Fotografía sea eliminada y la única identificación nacional sea la Cédula de Identidad Ciudadana.

Por el contrario, la Ley General de Población establece que una vez integrado el Registro Nacional de Ciudadanos, la Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral la información que sea necesaria

para la integración de los instrumentos electorales,<sup>172</sup> es decir, para integrar el Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores que se utilizarán en las elecciones, tanto federales como locales.

---

<sup>172</sup> *LGP*, artículo 112

### **IV.3 TRANSFORMACIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR EN CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA**

Para considerar viable la posibilidad de transformar la Credencial para Votar con Fotografía en Cédula de Identidad Ciudadana, o de lograr un documento basado en la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente expide el Instituto Federal Electoral, que cumpla con las características que la ley exige que contenga la Cédula de Identidad Ciudadana, es necesario, por lo menos:

- Preservar la confidencialidad de la información contenida en el Padrón Electoral del Registro Federal de Electores
- Conservar la facultad de elaborar y expedir la credencial conferida a una autoridad autónoma, independiente e imparcial.
- Garantizar que el padrón resultante mantenga altos niveles de actualización y depuración.
- Que el documento de identidad resultante cuente con los elementos de seguridad suficientes para generar confianza entre la ciudadanía de que no será falsificado y para evitar su uso indebido en caso de robo o extravío.
- Que la información y datos que contenga sean por lo menos los que exige tanto la Ley General de Población como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de ser útil para

acreditar fehacientemente la identidad de su titular, y para facilitar el ejercicio del derecho al sufragio.

En la siguiente tabla se aprecian los datos y elementos de identificación exigidos por los cuerpos normativos citados:

TABLA 2.- DATOS Y ELEMENTOS DE IDENTIFICACIÓN QUE EXIGE LA LEY.

DATOS O ELEMENTOS DE IDENTIFICACIÓN	LGP	COFIPE	CREDECIAL PARA VOTAR
Apellido paterno, apellido materno y nombre	SI	SI	CUMPLE
CURP	SI	SI <sup>173</sup>	CUMPLE
Fotografía	SI	SI	CUMPLE
Lugar de nacimiento	SI	NO	CUMPLE <sup>174</sup>
Fecha de nacimiento	SI	NO	CUMPLE <sup>175</sup>
Firma del titular	SI	SI	CUMPLE
Huella dactilar	SI	SI	CUMPLE
Entidad federativa, municipio y localidad del domicilio	NO	SI	CUMPLE
Sección electoral donde deberá votar el ciudadano	NO	SI	CUMPLE
Domicilio	NO	SI	CUMPLE
Sexo	NO	SI	CUMPLE
Edad	NO	SI	CUMPLE
Año de registro	NO	SI	CUMPLE
Clave de registro	NO	SI	CUMPLE
Año de emisión	NO	SI	CUMPLE
Año en el que expira su vigencia	NO	SI	CUMPLE

<sup>173</sup> Tanto la CURP como el año de emisión y año en el que expira la vigencia de la Credencial para Votar, son datos que el COFIPE exige a partir de la reforma de 2008.

<sup>174</sup> A pesar de que el COFIPE no lo exige, este dato es parte tanto de la CURP como de la clave de elector (clave de registro).

<sup>175</sup> A pesar de que el COFIPE no lo exige, este dato es parte tanto de la CURP como de la clave de elector (clave de registro).

Como se puede apreciar, la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente expide el Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores cuenta con todos los elementos y datos que exigen ambas leyes, por lo que se vislumbra que la transformación de la Credencial para Votar con Fotografía en Cédula de Identidad Ciudadana se podría llevar a cabo sin gran dificultad.

Sin embargo, ha sido publicado en los medios de comunicación masiva que la Secretaría de Gobernación tiene previsto incluir en la Cédula de Identidad Ciudadana información biométrica de alta tecnología (“mapa” del iris del ojo del ciudadano) además de las huellas dactilares de los diez dedos de las manos, junto con los demás datos de identificación, en un “chip” electrónico, insertado en la propia Cédula, información que formará parte del expediente del ciudadano en el Registro Nacional de Ciudadanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

En este punto es importante mencionar que el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral utiliza dentro de sus procesos operativos, desde 1999, aplicaciones tecnológicas avanzadas tales como el sistema de identificación biométrica (*“Face-it”*), que permite el reconocimiento de rostros, con objeto de identificar registros duplicados, y así mantener y mejorar la calidad del Padrón Electoral.

Un obstáculo importante que impide que la Credencial para Votar con Fotografía se transforme automáticamente en la Cédula de Identidad Ciudadana, es que desde 1991, cuando por la técnica censal total se integró el Padrón Electoral por parte del Instituto Federal Electoral, y durante varios años,

los datos del ciudadano se recababan de buena fe, es decir, que cuando no había un documento oficial que respaldara la información proporcionada, se registraba sin que se pudiera verificar, lo que en su momento ocasionó errores en dicha información, principalmente en el nombre, apellidos y domicilio del ciudadano, además de la posibilidad que tenían los malintencionados de obtener más de una credencial con datos distintos, inflando el Padrón y perjudicando así los trabajos de organización de las elecciones.

Desde el nacimiento del Instituto Federal Electoral, se crearon comisiones de vigilancia integradas por los partidos políticos para coadyuvar en la adecuada credencialización de los votantes, siendo la Comisión Nacional de Vigilancia el órgano que ha definido los medios de identificación que habrán de exigirse al ciudadano para expedirle una Credencial para Votar.

Como se mencionó, en los primeros años de existencia del Registro Federal de Electores se carecía de la certeza de la información. Fue hasta el inicio de la Campaña de Actualización Intensa (CAI) 2005-2006, en octubre de 2005, que se exigió al ciudadano presentar tres documentos para la obtención de la Credencial para Votar con Fotografía: copia certificada del Acta de Nacimiento, comprobante de domicilio y alguna identificación oficial con fotografía.

Entre los años 1991 y 2005, se consideraba suficiente que el ciudadano presentara copia certificada de su Acta de Nacimiento (en muchos casos se aceptó fotocopia de ese documento, o incluso la declaración de testigos, para efectuar el registro). Ello propició un sinnúmero de irregularidades.

A partir de la reforma de 2008 el COFIPE exige que en cada trámite de credencial, el Instituto Federal Electoral debe conservar copia digitalizada de los documentos que el ciudadano presente. Dicha digitalización inició en agosto de 2009. Con ello se da certeza a la información del Padrón y mejora la calidad del mismo. Como se puede apreciar, los trámites en materia registral electoral dejaron de ser de buena fe, en aras de la certeza de la información, y por supuesto, de la calidad de las listas nominales y de la participación ciudadana en las diversas etapas de los procesos electorales, y por consecuencia, se coadyuva a lograr elecciones cada vez más limpias, transparentes, creíbles y confiables.

Con la evolución en los procedimientos del Registro Federal de Electores se ha conseguido que los trámites de los últimos años generen credenciales con información que cuenta con un respaldo documental, sin embargo, hay en circulación todavía millones de ellas que deberán ser renovadas antes de las elecciones de 2012 (las que tienen como último recuadro para marcar el voto "03", al reverso del documento). Será hasta entonces que el Padrón alcance el mayor nivel de certeza en sus registros.

Es así que este tercer escenario, el que considera la transformación de la Credencial para Votar con Fotografía en un documento de identidad ciudadana con validez universal, será el que menos dañe a la democracia participativa y por lo mismo a la vida democrática de nuestro país, porque se basaría fundamentalmente en la confianza que el Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores han logrado construir en torno a la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente expiden. Si el Instituto Federal

Electoral continúa con la producción de dicha mica, con las modificaciones necesarias (tales como el propio nombre del documento, el “chip” con la información del ciudadano, pero sin considerar las diez huellas dactilares ni la huella del iris de los ojos, por tratarse de datos personales que van más allá del objetivo del documento, que debe constreñirse a ser un documento de identidad con validez ante cualquier autoridad, pero sin propiciar que se convierta en un instrumento de control de los ciudadanos, o que la base de datos que los contiene se convierta en una base de datos policíaca o de carácter criminalista, como se explicó al inicio de este capítulo.

## **CONCLUSIONES**

Muchas de las actividades cotidianas y de las relaciones que se establecen día a día requieren del intercambio de información de nuestra persona, a nivel laboral, comercial, privado, o bien frente a las autoridades.

La identificación es muchas veces requisito indispensable. Contar con un documento que acredite quiénes somos es necesario para ejercer nuestros derechos y obligaciones. Es pues, un servicio de interés público.

A todos los niveles, la organización social requiere de un registro confiable y actualizado de todos sus miembros, saber cuántos son y dónde están.

Quiénes son los individuos que componen a una sociedad es fundamental para facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.

La vida en sociedad incluye, además, a nivel personal y cotidiano, la necesidad de contar con un documento que nos reconozca en nuestra unicidad. Acreditar nuestra identidad es muchas veces requisito indispensable, desde el acceso a instalaciones de toda índole, hasta trámites administrativos, laborales, legales y comerciales.

Los sistemas de censo y registro de la ciudadanía cumplen en las sociedades modernas múltiples funciones: conocer y constatar la identidad y ubicación de los miembros de una sociedad, garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos así como el cumplimiento de las obligaciones.

Contar además con un documento único que acredite la identidad con valor ante cualquier instancia ayuda a nivel jurídico y penal para combatir el fraude, la corrupción y el crimen; también facilita trámites administrativos, asegura derechos civiles, sociales, asistenciales y, por supuesto, políticos.

Un sistema político capaz de asegurar la legitimidad de la representación debe sustentarse en un censo ciudadano inobjetable, depurado y actualizado que aporte legalidad, transparencia y confianza a los procesos electorales, y por ende, a la composición del Estado.

Si bien en nuestro país el vehículo de identificación ciudadana ha sido hasta ahora la Credencial para Votar con Fotografía, la Ley General de Población mandata un documento de identidad más allá de lo electoral, que garantice la unicidad y distinción plena de cada persona.

La ley citada, publicada en 1974, detalla en el capítulo séptimo las obligaciones, responsabilidades y derechos derivados del documento de identidad; establece también el mínimo de datos a incluir en éste, así como los requisitos para su obtención. Decreta que la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana es un servicio de interés público, que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la probada confianza de la Credencial para Votar con Fotografía, su uso generalizado, y la seguridad que este documento ha generado frente a todo tipo de instituciones públicas y privadas ha hecho que se plantee como un escenario posible la fusión de la Cédula de Identidad Ciudadana con la Credencial para Votar con Fotografía, y aprovechar así, el camino y experiencia del Instituto Federal Electoral en el registro e identificación de los ciudadanos.

Las reglas de confidencialidad y de uso de datos personales deberán, en toda circunstancia, garantizar la seguridad de la identidad de las personas, respetando su intimidad, tal y como lo establece la Constitución.

A pesar de que la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral fue creada con el principal objetivo de facilitar y asegurar el ejercicio del derecho al sufragio popular, a dos décadas de su creación, se ha convertido en el instrumento de identificación ciudadana por excelencia, tanto por sus características técnicas de infalsificabilidad, como por la veracidad de sus datos y el respaldo que el Instituto Federal Electoral le otorga a través del Registro Federal de Electores. Actualmente la credencial cuenta con una serie de “candados” de seguridad de alta tecnología, y por el volumen de su producción ha alcanzado costos de elaboración realmente bajos, como se explica al inicio del capítulo cuarto de este estudio.

En este trabajo se ha demostrado que la mejor opción en el futuro de los instrumentos de identificación ciudadana en nuestro país, es conservar y preservar la Credencial para Votar con Fotografía como documento de identidad, bajo la total responsabilidad del Instituto Federal Electoral, como hasta ahora, realizando las modificaciones necesarias para que pueda cumplir con las características establecidas en la Ley General de Población para la Cédula de Identidad Ciudadana, es decir, convertir el documento electoral en un instrumento de identificación universal.

Al mismo tiempo, la base de datos que contiene la información confidencial de los ciudadanos debe permanecer bajo el resguardo del Instituto

Federal Electoral, y mantener y adicionar condiciones de protección de datos personales, para mejorar la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones a las que entrega sus datos.

Para ello, hemos plasmado en este estudio las características, objetivo, antecedentes y fundamentación jurídica de la Cédula de Identidad Ciudadana, así como el comparativo con los medios de identificación ciudadana en el ámbito internacional, especialmente en Iberoamérica.

Analizamos también la legislación que da pie a la creación de la Credencial para Votar, con el nacimiento del Instituto Federal Electoral y del Registro Federal de Electores, así como el decreto que de manera simultánea obliga a los ciudadanos a inscribirse en los padrones electorales, en tanto no se expida la Cédula de Identidad Ciudadana.

Se hizo un breve esbozo de la legislación vigente en otros países respecto a la identificación de los ciudadanos con fines electorales.

De manera más detallada, entramos al estudio del Padrón Electoral construido por el Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores, su concepto, fundamento jurídico, características y objetivos.

De la misma forma, abundamos en los temas que rodean a la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Instituto Federal Electoral, desde su concepto y características, hasta su fundamento jurídico y evolución, demostrando que la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente obtenemos los ciudadanos mexicanos es un instrumento mucho mejor en

términos de calidad, de seguridad y de certeza que el que se expedía en los primeros años de su existencia.

Se analizaron también las previsiones legales para el futuro de la Credencial para Votar con Fotografía, que le auguran un largo futuro, así como una autodepuración del Padrón Electoral a mediano y largo plazos, especialmente a raíz de la Reforma Constitucional de 2007 y legal de 2008.

En el siguiente capítulo, se plantean los diversos escenarios posibles sobre la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, en los términos de la Ley General de Población, exponiendo previamente la opinión de algunos expertos sobre tales escenarios posibles.

También de manera previa al análisis de los panoramas mencionados, se exponen dos temas relevantes que complementan el análisis: el costo de los instrumentos electorales, que se sumaría, en su caso, al costo de elaboración de la Cédula de Identidad Ciudadana, y el tema de la protección de los datos personales de los ciudadanos que tramitamos los documentos de identificación tanto la Credencial para Votar con Fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores, como la Cédula de Identidad Ciudadana que en su momento sería expedida por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación.

Así pues, sometidos a consideración del lector los tres principales escenarios resultantes de la eventual expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, en el primero de ellos la coexistencia del documento mencionado con la Credencial para Votar con Fotografía que actualmente emite el Instituto

Federal Electoral, se mencionan las condiciones en las que dicha coexistencia se daría, y las repercusiones jurídico-políticas que se ocasionarían. Como conclusión de este escenario, se vislumbra una grave afectación a la democracia electoral del país, y por lo tanto, a la democracia plena, ocasionada por una seria afectación a la calidad del Padrón Electoral y por consiguiente a la participación ciudadana en los procesos electorales.

En el segundo de los escenarios, en el que se eliminaría la Credencial para Votar con Fotografía para dar luz a la nueva Cédula de Identidad Ciudadana, documento de identidad ciudadana que tendría validez universal, es decir, ante todo tipo de autoridades, tanto nacionales como del extranjero, se explica que el pueblo de México estaría tirando por la borda el esfuerzo y los logros alcanzados por la sociedad mexicana en 20 años de existencia de la Credencial para Votar con Fotografía, documento que ha demostrado ser el instrumento de identificación más popular, más confiable y más práctico, por sus características y por el respaldo y confianza que las instituciones encargadas de elaborarlo le han dado en más de dos décadas. Si este panorama se convirtiera en realidad, la autoridad encargada de expedir la Cédula de Identidad Ciudadana tendría que empezar desde cero, y aún peor, si dicha autoridad es la Secretaría de Gobernación, tendría que luchar contra el desprestigio que actualmente tienen todas las Secretarías de Estado, y contra la historia reciente, que le dice a los mexicanos que no se puede confiar en que el Poder Ejecutivo garantice la confidencialidad de los datos personales, o de que los utilice exclusivamente para los fines de identificación del ciudadano, es

decir, que sean para crear un instrumento de identidad, y no un instrumento de control policíaco de las personas. En este caso la afectación a la democracia electoral sería importante, ya que mientras muchos ciudadanos no tengamos confianza en quien nos pide nuestros datos, habrá quienes prefieran carecer de ese instrumento de identidad, pero no exponer sus datos personales ante terceros. Ello habrá de afectar la participación ciudadana y finalmente la vida democrática nacional.

Enseguida, el escenario que proponemos como ideal, el que implicaría el mínimo de afectación a la vida democrática de nuestro pueblo, es el que se analiza en último término, y corresponde a la transformación de la actual Credencial para Votar con Fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral, en un documento que cumpla con lo que la Ley General de Población establece para la Cédula de Identidad Ciudadana, es decir, realizar las modificaciones (que serían mínimas) a la Credencial para Votar con Fotografía para que cubra ambas funciones, ya sea conservando el nombre actual o adecuarlo, según se especifique en las leyes que también tendrían que ser modificadas para dar nacimiento a este nuevo instrumento de identificación ciudadana.

Por último, se hizo una breve exposición sobre los nuevos elementos de identificación que la Secretaría de Gobernación ha manifestado que contendrá la Cédula de Identidad Ciudadana, como las huellas dactilares de los diez dedos de las manos, así como del “mapa” o huella del iris de ambos ojos, elementos que no están considerados en la Ley General de Población ni en su

Reglamento, y que algunos de esos elementos son indudablemente desproporcionados con relación al uso que supuestamente se les dará así como excesivos y poco pertinentes, como se explicó en el último capítulo de este trabajo.

Como conclusión de este estudio, se puede establecer la conveniencia de que la sociedad mexicana conserve uno de los elementos que le ha dado certeza, legalidad, confiabilidad y facilidad en la identificación individual de los ciudadanos en el ámbito electoral, pero también en cualquiera en el que el ciudadano se desenvuelva, la Credencial para Votar con Fotografía, documento que tiene casi dos décadas de haber sido creado, y cuya evolución garantiza el ejercicio del sufragio, además de que garantiza la calidad de los datos que contiene, debido al empuje que tanto las instituciones como los partidos políticos le han dado, buscando siempre un óptimo Padrón Electoral y, en su momento, contar con Listas Nominales de electores confiables para asegurar elecciones limpias, transparentes y, sobre todo, creíbles.

Una crítica que se ha hecho a cualquier instrumento de identificación personal es que en el documento tenga impreso el domicilio de la persona, debido principalmente a las condiciones de inseguridad, ya que cualquier documento robado a la persona que contenga el domicilio o elementos para localizar posteriormente a la víctima de ese robo, es un riesgo potencial de consecuencias que pueden incluso ser más graves que el propio acto delictivo sufrido en un primer momento. Por ello, y como conclusión final de este estudio, a continuación relaciono una serie de características que considero que deberían ser parte del nuevo instrumento de identidad nacional de los

ciudadanos, resultado hipotético de la transformación de la Credencial para Votar con Fotografía en Cédula de Identidad Ciudadana, aunque finalmente no conserve ninguna de las dos denominaciones:

- El nuevo documento, tentativamente denominado “Cédula ciudadana”, deberá conservar los elementos de seguridad con que actualmente se elabora la Credencial para Votar con Fotografía: imagen fantasma del rostro del ciudadano, imagen fantasma de la firma, fotografía digitalizada, microlíneas, marcas ultravioleta con el nombre del ciudadano y la fecha de trámite, información en código de barras avanzado, formato tamaño tarjeta de crédito, materiales de alta calidad, impresión de imágenes que cambian de tono según el ángulo de la luz incidente, entre otros.
- Datos que deberá contener: nombre y apellidos del ciudadano; clave de elector, CURP, entidad de nacimiento, entidad, municipio, sección electoral y manzana o localidad de residencia, sin especificar calle ni número (únicamente para efectos de ubicar al ciudadano en la casilla que le corresponda emitir su sufragio en las elecciones populares); año de emisión de la cédula; año de vigencia; edad y sexo del ciudadano; folio del documento o número consecutivo; OCR; nombre y firma del funcionario facultado para validar la información; leyendas sobre las características de ser un documento intransferible y obligaciones legales del ciudadano en caso de cambio en los datos o ante la pérdida del propio documento, entre otros.

- Finalmente, es intrascendente si el documento resultante será emitido por el Instituto Federal Electoral o por otro organismo público; lo realmente importante es que sea un organismo autónomo, con la suficiente credibilidad, solidez y legitimidad para que los ciudadanos acudamos a proporcionar nuestros datos. Ante el debate sobre si debe o no crearse un Instituto de la Identidad Ciudadana, un Instituto de la Ciudadanía, un Instituto del Registro Ciudadano, o como sea que se denomine a un hipotético organismo emisor del documento de identidad ciudadana, la respuesta estará a cargo de las instancias legislativas, quienes tienen la obligación de dictar las normas que beneficien a toda la población.
- Finalmente, si este estudio resulta útil para que los servidores públicos que tienen relación con el manejo de la información contenida en la Credencial para Votar que actualmente expide el Instituto Federal Electoral, para quienes deberán dictar las políticas públicas que tengan que ver con los cambios necesarios en materia de identificación ciudadana o para los estudiosos de los temas tratados, el autor se dará por bien servido, y por supuesto que serán bienvenidos los comentarios, observaciones, críticas o sugerencias sobre el contenido del presente trabajo de investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

### AUTORES

**Araujo Carranza, Ernesto**, *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009.

**Aristóteles**, *“La política”*, Segunda edición, Editores Mexicanos Unidos, México, 2003.

**Berlín Valenzuela, Francisco**, *“Derecho Electoral Mexicano”*. Perfiles Jurídicos I, UNAM, Sistema de Universidad Abierta, México, 1992.

**Burdeau, Georges**, *“La Democratie”*, Ed. du Seuil, París, 1956, citado en Patiño Camarena Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 6ª. Edición, Ed. Constitucionalista, México, 2000.

**Carbonell, Miguel**, *“El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”*, en López Ayllón, Sergio (coord.), *“Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006.

\_\_\_\_\_, *“Elementos de derecho constitucional”*, primera reimpresión 2006 de la primera edición, Fontarama, México, 2004.

\_\_\_\_\_, *“Los derechos fundamentales en México”*, UNAM y otros, México, 2006.

**Carpizo, Jorge**. *“El Presidencialismo Mexicano”*. Siglo XXI Editores. México, 2000.

**Castellanos Hernández Eduardo**. *“Derecho Electoral en México, Introducción General.”* Editorial Trillas, México, 2008.

**Castillo del Valle, Alberto del**. *“Derecho Electoral Mexicano”*. Editorial CENUA, México, 2003.

\_\_\_\_\_, *Garantías del Gobernado*, 2ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2005.

**Comisión Intersecretarial para el Registro Nacional de Población**, *Registro Nacional de Población, Proyecto Cédula de Identidad*, publicado en julio de 2007 por la CIRNP (RENAPO). Documento de trabajo.

**Córdova, Arnaldo.** *“La Formación del Poder Político en México”*. Ediciones Era. México, 1981.

**Cosío Villegas, Daniel.** *“El Sistema Político Mexicano”*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1975.

\_\_\_\_\_, *“El Estilo Personal de Gobernar”*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1975.

\_\_\_\_\_, *“La Sucesión: Desenlace y Perspectivas”*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1975.

**De la Torre Rangel, Jesús Antonio,** *“Derechos humanos desde el iusnaturalismo histórico analógico”*, Porrúa y Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2001, pp. 9 a 11, citado por Araujo Carranza, Ernesto, en *“El derecho a la información y la protección de datos personales en México”*, Porrúa, México, 2009.

**Entrena Cuesta, Ramón y Abellán Matesanz, Isabel M.** *“Derecho Electoral”*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2001.

**Escobar Muñoz, Leonardo,** *“La Experiencia de Guatemala: Composición del Padrón Electoral en coordinación con varias fuentes”* en OEA, Primera Jornada Interamericana Electoral, SG/OEA, 2008.

**Ferraz da Costa, José Guilherme,** *“La experiencia de Brasil: El Sistema Legislativo y el Mantenimiento de un Registro de Alta Calidad”*, en SG/OEA, Primera Jornada Interamericana Electoral, OEA, 2008.

**Ferrajoli, Luigi,** *“Sobre los derechos fundamentales”*, *Cuestiones constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre 2006, trad. de Miguel Carbonell.

**Fronzizi, Silvio,** *“El Estado Moderno”*, Ed. Lozada B. A. p. 167, citado en Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Decimoctava edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

**Gómez Lara, Cipriano,** *“Teoría General del Proceso”*, Oxford, México, 2005.

**González Casanova, Pablo.** *“La Democracia en México”*. Ediciones Era. México, 1969.

\_\_\_\_\_, *“El Estado y los Partidos Políticos en México”*. Ediciones Era. México, 1981.

**Gozáini, Osvaldo Alfredo.** *“Derecho Procesal Civil. Tomo I., Teoría General del Derecho Procesal”*, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992.

**Granados Atlaco, Miguel Ángel**, *“Derecho Penal Electoral Mexicano”*, Ed. Porrúa, México, 2005.

**Instituto Federal Electoral**, *“Análisis sobre el impacto de la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana (SEGOB) respecto de la Credencial para Votar (IFE)”*, RFE, Documento interno de Trabajo, septiembre de 2009.

**Instituto Federal Electoral**, *“El IFE y el costo de la vida democrática en México: respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?”* Instituto Federal Electoral, noviembre de 2010.

**Legislatura XL**, *“Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Periodo Ordinario”*, 7 de diciembre de 1948, Núm. Diario 28.

**León, Samuel, y Pérez Fernández del Castillo, Germán**. *“De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos”*. Editorial Plaza y Janés. México, 1988.

**López Pintor, Rafael**, *“Depuración de los Registros Electorales”*, en *Primera Jornada Interamericana Electoral*, SG/OEA, 2008.

**López Villafaña, Víctor**. *“La Formación del Sistema Político Mexicano”*. Siglo XXI Editores, México, 1991.

**Mena, Marco A.** 2010. *“¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva.”* Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno de Debate N° 2. CIDE.

**Moctezuma Barragán, Gonzalo**. *“Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado”*. Instituto Federal Electoral, México, 2003.

\_\_\_\_\_, *“Derecho y Legislación Electoral, 30 años después de 1968”*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

**Montesquieu**, *“Del espíritu de las leyes”*, Sepan Cuantos, Porrúa, México, 1971.

**Natarén Nandayapa, Carlos F.**, *“La tutela de los derechos fundamentales de naturaleza procesal, en torno a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000”*, UNAM, México, 2006.

**Nohlen, Dieter**. *“Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos”*. TEPJF/IFE/Friedrich-Naumann-Stiftung. México, 1999.

**Nowosad, Orest**, *“Competencia y atribuciones de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos”*, en Comisión Nacional de

Derechos Humanos, *Retos actuales de las instituciones nacionales y promoción de los derechos humanos*, CNDH, México, 2004.

**Orozco Gómez, Javier.** “*El Derecho Electoral Mexicano*”. Editorial Porrúa, México, 1993.

**Patiño Camarena, Javier.** “*Nuevo Derecho Electoral Mexicano*”. Editorial Constitucionalista/Instituto Federal Electoral, 4ª edición, México, 1997.

**Pazos, Luis,** “*Democracia a la mexicana*”, Editorial Diana, México, 1986.

\_\_\_\_\_, “*La Democracia y los Partidos, más allá del Voto*”. Editorial Diana. México, 1997.

**Perelli, Carina,** “*Mejoramiento de los Registros Electorales*”, en OEA: Primera Jornada Interamericana Electoral, SG/OEA, 2008.

**Ponce de León Armenta, Luis.** “*Derecho Político Electoral*”. Editorial Porrúa, México, 2001.

**Quintana Roldán, Carlos F., y Sabido Peniche, Norma D.,** “*Derechos Humanos*”, Porrúa, México, 2004, p. 21, citado por Araujo Carranza, Ernesto, en “*El derecho a la información y la protección de datos personales en México*”, Porrúa, México, 2009.

**Ríos Estavillo, Juan José,** “*Derecho a la información en México*”, Porrúa, México, 2005.

**Rodríguez-Aguilera, Cesáreo,** “*El lenguaje jurídico*”, 2ª edición, Colofón, México, 2002.

**Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos,** “*Plan Operativo para la Auditoría Integral de Registro Electoral*”, Lito Estilo Impresores, S. A. de C. V., Washington DC, 2008, citado en Organización de los Estados Americanos, “*Primera Jornada Interamericana Electoral*”, SG/OEA, 2008.

**SG/OEA,** “*Criterios de Observación Electoral: Manual para los Miembros de la Observación Electoral de la OEA*”, 2008.

**Serra Rojas, Andrés,** “*Ciencia Política*”, Decimoctava edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

**Urruty, Carlos Alberto:** “*Los Registros Electorales*”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 2007.

**Woldenberg Karakowsky, José.** “*La Construcción de la Democracia*”. Plaza & Janés Editores, México, 2002.

\_\_\_\_\_, “*La Mecánica del Cambio Político en México*”. Ediciones Cal y Arena. México, 2000.

## **LEYES Y CÓDIGOS**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 6ª Edición. Instituto Federal Electoral, México, 2005.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, Instituto Federal Electoral, México, 2005.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, Instituto Federal Electoral, México, 2008.

**Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.**

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

**Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

**Ley General de Población**, Porrúa, 2008.

**Prontuario de Legislación Federal Electoral**, Instituto Federal Electoral, México, 1992.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

**Aceves Bravo, Félix Andrés,** “*Diccionario Electoral Mexicano*”, Segunda Edición, Porrúa, México, 2006.

**Diccionario Esencial de la Real Lengua Española**, 2006, p. 474, citado por Araujo Carranza, Ernesto, “*El derecho a la información y la protección de datos personales en México*”, Porrúa, México, 2009

**Diccionario de la lengua española** Espasa-Calpe, 2005.

**Diccionario Electoral 2000.** Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C. México, 1999.

**Diccionario Jurídico Mexicano,** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1997.

**Diccionario Léxico Hispano,** W. M. Jackson Inc., Editores, México, 1979.

**Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia,** Escriche, Joaquín. Editorial Manuel Porrúa, México, 1979.

**Dosamantes Terán, Jesús Alfredo.** Diccionario de Derecho Electoral. Editorial Porrúa, México, 2000.

**El Pequeño Larousse Ilustrado,** (Coedición), SPES Editorial, S.L., Barcelona, 2003.

**Gran Diccionario de Sinónimos,** Edit. Bruguera, Barcelona, 1974.

**Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language,** Gramercy Books, a Random House Company, New Jersey, USA, 1989.

#### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

**Alberto Alonso y Coria,** Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del IFE, en entrevista con Guillermo Ríos, de **El Sol de México**, durante un recorrido al Centro de Cómputo y Resguardo Documental del IFE (CECYRD) en Pachuca, Hidalgo, publicada el 24 de junio de 2008.

**Alcocer V., Jorge,** "Cédula de Identidad", Periódico **Reforma**, 25 de enero de 2011, p. Nacional 12.

**De las Heras, María,** "El DNI mexicano despierta suspicacias", artículo publicado en el Diario **El País**, el 25 de enero de 2011, p. 35.

**De la Torre, Yolanda,** "Los claroscuros de la Cédula de Identidad", artículo publicado en el diario **Milenio**, el 28 de enero de 2011, p. 10.

**Gallardo Cabrera, Salvador y Ledón, Marco Antonio,** "Biopolíticas de seguridad: la Cédula de Identidad", "Modular, controlar e inmovilizar a los mexicanos", **El Financiero**, 2 de febrero de 2011, p. 34. Salvador Gallardo

Cabrera es académico de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Marco Antonio Ledón es director de estudios de “Vértice”.

## CONFERENCIAS MAGISTRALES

Piñar Mañas, José Luis, “El Derecho Fundamental a la Protección de Datos Personales”, <http://www.ifai.org.mx/Eventos/enclbero2005>

## INTERNET

[http://es.wikipedia.org/wiki/Documento\\_de\\_identidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Documento_de_identidad)

<http://www.alegsa.com.ar/Dic/chip.php>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas\\_de\\_la\\_informaci%C3%B3n\\_y\\_la\\_comunicaci%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas_de_la_informaci%C3%B3n_y_la_comunicaci%C3%B3n)

<http://es.wikipedia.org/wiki/Biometr%C3%ADa>

[http://www.danterivas.org/inicio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7:aseguro-dante-rivas-los-venezolanos-contaremos-con-una-cedulainfalsificable&catid=1:noticias&Itemid=2](http://www.danterivas.org/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=7:aseguro-dante-rivas-los-venezolanos-contaremos-con-una-cedulainfalsificable&catid=1:noticias&Itemid=2)

<http://es.wikipedia.org/wiki/Mercosur>

<http://www.alegsa.com.ar/Dic/laser.php>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/736987.html>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Habeas\\_data](http://es.wikipedia.org/wiki/Habeas_data)

[http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est\\_sex.php?edo=0](http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0)

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.ifai.org.mx>

[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores\\_de\\_Gestion\\_Transparencia/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores_de_Gestion_Transparencia/)

<http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15 /CUC1505.pdf>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Sine\\_qua\\_non](http://es.wikipedia.org/wiki/Sine_qua_non)

<http://bivir.uacj.mx/CAI/CAI/CAI%2003B/Lecturas/Modulo%20IV.htm>

<http://www.ifai.org.mx/Eventos/enclbero2005>

<http://www.wordreference.com/definicion/adeCuado>

<http://www.wordreference.com/definicion/pertinente>

<http://www.wordreference.com/definicion/proporcionalidad>