

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS**

**LA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA EN MÉXICO**  
**REFLEXIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS**

Tesis que para obtener el grado de maestro en políticas públicas presenta:

Eber Omar Betanzos Torres

Director de tesis: Mtro. Eduardo Villarreal

Lectores: Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia  
Dr. Nicolás Loza Otero

México, D.F. febrero, 2010

## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
PRIMERA PARTE: ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA Y EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS	14
<b>1. Políticas públicas comparadas: Los casos de acreditación de la personalidad jurídica en México, Colombia y Costa Rica</b>	15
<b>1.1. Una mirada comparada: los casos de Costa Rica y Colombia</b>	16
<b>2. La Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos como una política pública de acreditación de personalidad jurídica ante el Estado mexicano</b>	20
<b>2.1. El enfoque de políticas públicas</b>	22
<b>2.2. Agenda pública y de gobierno</b>	25
<b>2.3. Las opciones</b>	27
<b>2.4. El diseño como parte del proceso de una política pública</b>	28
<b>2.4.1. Diagnóstico y perspectiva: entre redes y corrientes para la toma de decisiones</b>	28
<b>2.4.2. Factores clave</b>	32
<b>2.4.3. Recomendaciones de política pública</b>	33
<b>2.4.4. Estimaciones hacia la implementación de la política pública</b>	41
SEGUNDA PARTE: CONTEXTO PARA LA REFLEXIÓN	42
<b>3. La persona, el Estado y la personalidad jurídica</b>	42
<b>3.1. La persona física y los atributos de la personalidad</b>	46
<b>3.2. El Estado y la personalidad jurídica de las personas morales</b>	47
<b>3.2.1. Acreditación de la personalidad jurídica en el Estado mexicano</b>	49
<b>4. Breve apunte histórico: la personalidad jurídica en México y la Cédula de</b>	52

Identidad Ciudadana	
<b>4.1.</b> Semblanza histórica	52
<b>4.2.</b> La personalidad jurídica en México	53
TERCERA PARTE: LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA Y EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS	57
<b>5.</b> La Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos	57
<b>5.1.</b> La Cédula de Identidad Ciudadana	65
<b>5.2.</b> El Registro Nacional de Ciudadanos	65
CONCLUSIONES	69
FUENTES CONSULTADAS	79

## INTRODUCCIÓN

Hoy, en México se utilizan diversos documentos para lograr la identificación ciudadana. Ello desemboca en una situación de incertidumbre legal en materia de unicidad de la acreditación de la personalidad y la identificación ciudadana, no obstante el mandato del artículo 36 constitucional que impone la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

En este contexto, conviene precisar desde ahora, que el problema público que se trata en este documento parte de una perspectiva única: la acreditación de la personalidad jurídica enfocada a los mayores de edad<sup>1</sup>, considerando que en ésta se subsumen las cuestiones de la identidad personal y la identidad ciudadana, pues si se cuenta con un documento –como es la Credencial para Votar con Fotografía– que acredita plenamente la personalidad del mexicano que tiene más de 18 años y por tanto es un ciudadano, lógicamente este mismo instrumento debería servir también para acreditar indubitablemente su persona para todos los efectos jurídicos. En este contexto, la expedición de un documento que duplique esta condición resultaría innecesaria –incluso sin abordar la faceta electoral–. Ello ocurre con la Cédula de Identidad Ciudadana que propone el Presidente de la República.

En la exposición que este trabajo desarrollará en adelante, al analizar al instrumento de acreditación de personalidad en México, ya sea como prueba de identidad, como prueba de nacionalidad o como prueba de ciudadanía, está circunscrito a la propuesta de la definición de un sólo documento de identificación para los mayores de edad –la Credencial para Votar con Fotografía– para todos los contextos de derecho público y privado<sup>2</sup>, sin desconocer la existencia del acta de nacimiento asentada en el Registro

---

<sup>1</sup> En el caso de los menores de edad la Ley General de Población dispone que puede tramitarse ante la Secretaría de Gobernación la Cédula de Identidad Personal.

<sup>2</sup> En derecho internacional operará el pasaporte.

Civil como primer elemento del registro poblacional en una nación, último tema que dicho sea de paso, no será profundizado en esta investigación.

En este escenario, a partir de los principios legales sobre la materia –tomando en cuenta dentro del ciclo de las políticas públicas nos ubicaremos en la etapa de identificación de posibles soluciones–, se propondrá el contenido de una política pública para dotar del marco jurídico–administrativo que brinde eficacia y eficiencia a la acreditación plena de la personalidad, con base en el análisis legal y comparado que se realiza en este trabajo.

Para tales efectos, el método que se aplica obedece a las siguientes premisas: a) precisión del problema en el contexto de agenda pública, de gobierno y realidad cotidiana; b) recopilación de información jurídica sobre el marco legal existente, así como antecedentes e información relevante desde un enfoque de políticas públicas comparadas; c) identificación y documentación de los esfuerzos de políticas públicas para llevarlo a la práctica, desde la óptica del estudio del proceso de políticas públicas; d) análisis y evolución de documentación de la experiencia comparada; e) Estudio integral de la problemática; f) conclusión del estudio y propuesta del contenido de prácticas de políticas públicas que se sugieren tomar en cuenta en el diseño de una solución a este problema.

Lo anterior se desarrollará en las tres partes en que se ha dividido el trabajo. La primera se ocupará del enfoque de políticas públicas hacia la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos, desde la perspectiva de las políticas públicas comparadas en los casos de acreditación de la personalidad jurídica en México, Colombia y Costa Rica y la reflexión de una política pública de acreditación de personalidad jurídica ante el Estado mexicano. La segunda a manera de contexto, abordará la temática de la persona, el Estado y la personalidad jurídica, así como un breve apunte histórico sobre la personalidad jurídica en México y la Cédula de Identidad Ciudadana. En la tercera se detallarán los marcos normativos sobre la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos. .

Una vez planteada la metodología de desarrollo y el problema público que se tratará en el escrito, conviene hacer algunos comentarios de contexto:

El artículo 36 Constitucional establece como obligación: “inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. 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”.

Esta disposición se ratifica en el contenido de la Ley General de Población, planteándose el imperativo de obtener la Cédula Nacional de Identidad. Sin embargo, a pesar de estar ello previsto expresamente en nuestro sistema jurídico, delegándose esta responsabilidad en su administración a la Secretaría de Gobernación, actualmente no se cuenta con dicho registro y cédula<sup>3</sup>. Se trata entonces de letra muerta, que no se ha traducido en ninguna acción pública concreta, a pesar de diversos intentos, desde las políticas públicas, de vivificarla.

Conviene apuntar, con especial énfasis, que a partir de la falta de un instrumento legal con fuerza probatoria plena, es decir que no admita legalmente ninguna prueba en contrario, para que una persona pueda identificarse, con miras a formalizar sus derechos y obligaciones, se observa una problemática de efectos múltiples en el tema de políticas públicas que se analiza, como son:

- a) Incumplimiento de una disposición constitucional, así como de normas reglamentarias;
- b) Insuficiencia de un adecuado plano de identificación jurídica, lo que deriva en que el documento más utilizado para tales efectos –si bien no es el único–, sea la credencial de elector, sin que exista un marco legal preciso de sus efectos en la acreditación de la personalidad. Lo anterior genera problemáticas ajenas a su materia, como es el caso de alteraciones al padrón electoral por la obtención de varias credenciales de elector parte de una sola persona de –para procurarse

---

<sup>3</sup> Tómese en cuenta que en México cuando se cumplen 18 años edad—condición para ser considerado ciudadano mexicano—se es apto para inscribirse en el Registro Federal de Electores, obteniendo la Credencial para Votar con Fotografía. Independientemente de ello, desde el nacimiento de una persona en territorio mexicano se tiene la potestad de inscribirse en el Registro Civil, lo cual es la antesala del reconocimiento de la nacionalidad por parte del Estado, además de las situaciones para adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización que pueden llevar al otorgamiento de la Carta de Naturalización.

múltiples identidades–, cuestiones de este jaez, si bien son irregulares, no están relacionadas con el contexto electoral;

- c) Falta, en el caso del Estado, de un Registro Nacional de Ciudadanos, a pesar de existir un Registro Federal de Electores –que por el hecho de estar acreditados para votar son ciudadanos– que integre sus registros, en el marco de lo que autorice la ley, al Registro Nacional de Población; lo que impide, por ejemplo, que se cuente con una fuente de información única para la uniformidad de registros sobre la identidad ciudadana en el supuesto de diversos trámites –lo que fomentaría la eficiencia y eficacia administrativa–, como lo es el de obtención de cédulas profesionales, legalizaciones y apostillas, programas sociales para grupos vulnerables, entre otras.

Cabe comentar que en nuestro país han existido proyectos, particularmente durante las décadas de los setentas y noventas, para dotar a los mexicanos de la Cédula Nacional de Identidad; todos ellos infructuosos. Incluso se llegó a expedir el 30 de junio de 1997 por el Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet un *Acuerdo mediante el cual se da a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana*<sup>4</sup>.

No obsta lo anterior para señalar que, como parte de este esfuerzo, a través de la Cédula Única de Registro de Población, como un instrumento de registro que se asigna a todas las personas que viven en el territorio nacional y a los mexicanos que viven en el extranjero, también se intentó una aproximación a la vigencia de lo establecido en el artículo 36 constitucional, con el propósito de dotarlo de un ámbito más amplio de funcionalidad a través de su uso en registros fiscales<sup>5</sup>; razón por la cual se cambió su control y dirección a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, realizándose para tal efecto una amplia campaña de

---

<sup>4</sup> Expedido en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de julio de 1992, que estableció que la Secretaría de Gobernación, mediante Acuerdo que debería publicarse en el Diario Oficial de la Federación, daría a conocer el Programa para el establecimiento e inicio de funciones del Registro Nacional de Ciudadanos.

<sup>5</sup> Los datos contenidos en la CURP también servirían para eliminar o eficientar las claves que confiere el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Fondo de la Vivienda del Instituto Nacional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda.

registro y que, a la postre, nuevamente regresaría a la dirección única de la Secretaría de Gobernación.

Los resultados no han sido los esperados<sup>6</sup> toda vez que la CURP, surgida formalmente el 23 de octubre de 1996, aún no ha alcanzado un uso universal<sup>7</sup>, pues la tarea de ordenar a través de una clave individual exclusiva–de uso general en todos los registros públicos federales y locales–los archivos y registros de los mexicanos ha sido más lento de lo planificado y no ha podido sustituir a todos los números de registro que las instituciones públicas asignan a los ciudadanos –verbigracia los números de seguridad social del IMSS y el ISSSTE– y no ha cubierto la totalidad de la población pues hasta agosto de 2009 se han expedido –después de 13 años de existencia 79 millones de cédulas<sup>8</sup> de una meta total estimada –al menos con base en los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005– de 103.263.388. Con los datos anteriores se puede ver que únicamente se ha cubierto al 76.5 por ciento de la población. Además la CURP representa un documento de naturaleza jurídica distinta a la Cédula de Identidad Ciudadana, pues a través de ella no se acredita la personalidad sino se ofrece un número de identificación única en el registro poblacional.

La realidad cotidiana es que los ciudadanos mexicanos a la fecha no contamos con un instrumento público que sirva, en todo momento, de prueba fehaciente en relación con los datos de su portador, lo cual es necesario para la seguridad jurídica de los ciudadanos de cualquier país.

Existe entonces una necesidad real de identificación personal ante sí y terceros que no está cubierta por que no existe actualmente un instrumento que sea jurídicamente considerado único para estos efectos. Así, en el exceso de documentos que han surgido para estos propósitos se ha diluido la certeza y se ha abierto paso a la ineficiencia en el engranaje legal de acreditación de la personalidad; misma que en el caso de mayores de edad contemplaría también a la identificación ciudadana.

---

<sup>6</sup> Su implementación ha representado una inversión de mil millones de pesos. En “Registro Nacional de Población. El Fracaso de la CURP”. El Semanario. Lunes 13 de febrero de 2006.

<sup>7</sup> De hecho su uso está limitado a las operaciones de derecho público. En el ámbito privado su uso es limitado además de que para la población es un documento de difícil comprensión.

<sup>8</sup> Secretaría de Gobernación. (2009). Tercer Informe de Labores

Al ser México una federación, esta situación afecta ambas esferas competenciales –local y federal– en cuanto a la certeza de la identificación de los titulares de derechos y obligaciones, ya que como país federal se presentan relaciones jurídicas de cara a ella y otras a los Estados, si bien los actos de unos y otros están reconocidos en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, en la actualidad los ciudadanos mexicanos deben obtener diversas identificaciones, ejemplificadas en instrumentos federales como la Cartilla de Identificación del Servicio Militar Nacional, expedida por la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>9</sup>; la Cédula Única de Registro Poblacional de la Secretaría de Gobernación; la Cédula de Identificación Fiscal –que asienta la Clave del Registro Federal de Contribuyentes– otorgada por el Servicio de Administración Tributario, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Credencial para Votar con Fotografía, emitida por el Instituto Federal Electoral<sup>10</sup>; la Cédula Profesional expedida por el Registro Nacional de Profesionistas a cargo de la Secretaría de Educación Pública; la Credencial de Identificación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores<sup>11</sup>; la Cartilla de Identidad Postal que expide el Servicio Postal Mexicano<sup>12</sup> –organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes–; las cartillas nacionales de salud<sup>13</sup>, que expide la Secretaría de Salud y el pasaporte, tramitado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otras identificaciones.

Se cuenta además con otras identificaciones para supuestos específicos: en el caso federal, por ejemplo, la licencia de piloto –privado y comercial, de helicóptero y de avión según sea el caso–; además de la inscripción de registros como la afiliación al

---

<sup>9</sup> El Servicio Militar Nacional es obligatorio para los ciudadanos mexicanos varones y opcional para las mujeres.

<sup>10</sup> Llegaron a existir casos de credenciales de votar locales, tal como la Credencial Estatal Electoral del Estado de Baja California. Fue utilizada en los procesos electorales estatales realizados entre 1992 y el 6 de octubre del 2006, fecha en que desapareció, al ser sustituida –como ocurría en el resto de las entidades federativas– por la Credencial para Votar con Fotografía.

<sup>11</sup> Expedida a personas con 60 años de edad cumplidos.

<sup>12</sup> Consiste en una Cartilla de identificación y de certificación de domicilio –para efectos únicamente de cobro de giros postales y de asiento en la lista de correos, que permite recibir correspondencia y envíos en la administración de correos que se elija-, en la que se certifica que la firma y demás datos asentados en ella corresponden a la persona registrada por el Servicio Postal Mexicano. Tiene una vigencia de cinco años. (artículo 58 de la Ley del Servicio Postal Mexicano)

<sup>13</sup> Cartilla Nacional de Vacunación 0 a 19 años; Cartilla Nacional de Salud de la Mujer 20 a 59 años; Cartilla Nacional de Salud del Hombre 20 a 59 años; Cartilla Nacional de Salud del Adulto Mayor 60 años en adelante.

Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Sistema de Ahorro para el Retiro, el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda, Fondo de la Vivienda del Instituto Nacional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En los casos de las esferas de competencias locales, la identificación más recurrente es la licencia de conducir –en sus diferentes modalidades–, aunque también se expiden diversas identificaciones para acreditar la pertenencia a programas sociales estatales.

Cabe tener en cuenta que de esta gran diversidad de medios a través de los cuales se acredita la personalidad –con diferentes efectos de derechos y obligaciones, según sea la naturaleza de la afiliación– su expedición obedece a las necesidades de los ciudadanos. Por ejemplo, para hacer efectivos los beneficios del ISSSTE se requiere contar con la credencial de afiliación a esta institución, o para trabajar en las instituciones de seguridad pública contar con la Cartilla Militar liberada, sin que haya hasta el momento una credencial única que permita ubicarse en las diferentes categorías jurídicas a las que tenga derecho u obligación un ciudadano.

En este contexto conviene tomar nota de que al tratarse de diversas identificaciones con un solo titular existe una lógica duplicidad de registros en datos esenciales básicos de identificación –como por ejemplo el nombre–, mismos que podrían hacer más eficiente su tarea de registro de datos para efectos de identificación. De existir un solo documento que brindase condiciones de certeza plena y reconocimiento *erga omnes* en la acreditación de la personalidad de su titular, habría, en efecto, más eficacia.

La identificación personal con efectos jurídicos plenos está en entredicho, o simplemente negada en las condiciones actuales. La pluralidad de identificaciones –cada una con sus particularidades de naturaleza– que complican la prueba plena, no resuelven sino que complican el problema.

Ante esta dificultad, se propone centrar este trabajo en analizar el sustento jurídico del marco regulador sobre identificación personal. Con ello se busca generar opciones de políticas públicas que cuenten con legalidad, eficacia y eficiencia en su implementación y aplicación; mismas que, como se apreciará con detalle hacia el final del trabajo, se

inclinarán hacia la propuesta de convertir a la Credencial para Votar con Fotografía en el instrumento de identificación único. Para tal efecto, son indispensables una serie de ajustes legales que permitan subsanar lagunas legales en materia de identidad y abonar a la viabilidad de esta propuesta.

Esto implica considerar como elemento de auxilio, la comparación con países con experiencias semejantes en el plano latinoamericano y, por ello relevantes para este trabajo. Los casos elegidos los de Costa Rica y Colombia por sus similitudes de diseño con el caso mexicano<sup>14</sup>. El objetivo es contar con una experiencia comparada práctica que muestre los planos de regulación y aplicación de registros y cédulas semejantes. En este sentido, no se optó por comparar casos diferentes, pues no se busca aplicar otro sistema de identificación ciudadana en México, sino sólo optimizar el actual, en el marco del ejercicio comparado y la adopción, en su caso, de buenas prácticas.

Ahora bien, cabe aclarar lo que no se tratará. En este sentido, no se estudiará el tema de la organización de los registros que existen de ciudadanos en México, ni sobre su custodia y transparencia, por ser temas coyunturales a este trabajo; si bien son de capital importancia tomando en cuenta la gran relevancia de la información personal de los mexicanos que en ellos se deposita y los riesgos que se derivan de su mal uso o resguardo<sup>15</sup>.

Además, no se analizará con ahínco la variable económica que implica la realización de este propósito, que no sólo implica la tarea de diseñar presupuestalmente esquemas de colaboración entre el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro Federal de Electores, sino también la operación del Registro Nacional de Menores de Edad para expedir la Cédula de Identidad Personal.

Tampoco se abordará, más allá de la enunciación, la cuestión de por qué conviene que la información relativa a la identidad de los ciudadanos mexicanos sea administrada por

---

<sup>14</sup> Derivado de que existe para los ciudadanos obligación legal de obtener una Cédula de Identidad, mismo que servirá para acreditar su personalidad jurídica; si bien –acorde a esta misma naturaleza de documento de identificación- sirve como instrumento para ejercer el derecho al voto.

<sup>15</sup> Recuérdese que en 2003 se descubrió que cuatro empresas mexicanas (Bases de datos especializados S.A. de C.V., Soluciones mercadológicas y bases de datos S.A. de C.V, Vanguardia en informática S.A. de C.V. y Logística Externa S.A. de C.V.) estuvieron involucradas en la venta de los datos del padrón electoral de 58 millones de mexicanos a la empresa estadounidense Choice Point a cambio de 250,000 dólares.

la Secretaría de Gobernación, por medio del Registro Nacional de Ciudadanos o el Instituto Federal de Electores, a través del Registro Federal de Electorales, o si ambos registros pueden subsistir o que datos pueden compartir; si bien desde ahora se adelanta que acorde con la visión plasmada en esta investigación se optará por proponer evitar la duplicidad de funciones –que implica además de costos económicos efectos jurídicos y sociales– estableciendo la conveniencia de que únicamente el Instituto Federal Electoral sea el encargado de esta tarea.

También no pasa desapercibido que, en el análisis de la acreditación de la personalidad jurídica ciudadana en México, quedarán en el tintero temas propios del instrumento que sirva para tal efecto, tales como qué datos debe contener *per se* un instrumento para considerarse indubitable –como ocurre con la Credencial para Votar con Fotografía–, así como los protocolos de elementos externos de seguridad; o los alcances jurídicos de cada instrumento. No obstante, esto nos lleva a una cuestión prioritaria que surge a partir de que en el mar de identificaciones que componen esta temática, si bien todos ellos tienen diferentes datos de identidad –que a su vez nutren diferentes registros–, con elementos de seguridad diferenciados –tanto por las claves asignadas como por los elementos físicos presentes en los carnets o credenciales–, y alcances de acreditación diferentes, la cuestión común es la misma: la acreditación de la personalidad, la cual tiene su primer antecedente frente al Estado en el Acta de Nacimiento emitida a una persona por una oficina de registro civil y que ha alcanzado hoy un instrumento idóneo –aunque perfectible– en la Credencial para Votar con Fotografía, de cara a sus derechos y obligaciones.

Bajo el contexto que se ha planteado líneas adelante, este trabajo busca desarrollar una temática que continúa sin una respuesta definida en términos de cuál será el documento único para la acreditación de la personalidad –que en el caso de los mayores de edad tendría repercusiones en el modo de ejercicio de derechos políticos<sup>16</sup>–, misma que se considera necesario abordar, con detenimiento, para lograr un óptimo marco de derechos y obligaciones ciudadanos, dentro del contexto de gestión pública e identificación ciudadana plena ante el Estado y los terceros, para el ejercicio de obligaciones y el disfrute de derechos.

---

<sup>16</sup> Hoy día a través de la Credencial para Votar con Fotografía.

Recapitulando; se pide por favor al lector tener presente desde ahora y a lo largo de este trabajo que a partir del análisis del marco regulador de la acreditación de la personalidad y la identidad ciudadana en México se propondrá, desde el enfoque de políticas públicas, el establecimiento de la Credencial para Votar con Fotografía como documento único que haga prueba plena en la acreditación personal de los mayores de edad en México<sup>17</sup> y la identificación de los ciudadanos. Se incluirá lógicamente su naturaleza electoral y se descartará así la aparición de un nuevo documento para estos efectos como es la Cédula de Identidad Ciudadana<sup>18</sup>.

Debe reconocerse que para lograr este objetivo ya se cuenta actualmente con el fundamento constitucional –artículo 36– y de regulación reglamentaria en materia de registros ciudadanos. La Credencial para Votar con Fotografía es un referente cotidiano, de uso general, en la identificación de los mexicanos y que, no obstante problemáticas desarrolladas en torno a ella, éstas pueden ser solucionadas a través de ajustes normativos. Es esta pues, la propuesta central: *Ajustar la ley para que la Credencial para Votar se convierta en el documento jurídico con valor pleno para la acreditación de la personalidad.*

Por último, téngase a la vista que la solución que el Estado asuma ante el problema público de la acreditación de la personalidad mediante un instrumento público tendrá consecuencias trascendentes para la ciudadanía y el gobierno; en los planos sociales, económicos, jurídicos y políticos. Sea este proyecto entonces, un flanco más de reflexión en abono de la decisión final que tome el Estado mexicano en esta materia.

---

<sup>17</sup> En el caso de los menores de edad no se cuestiona, sino se apoya, la necesidad de establecer el Registro de Menores de Edad a que refiere el artículo 87 de la Ley General de Población.

<sup>18</sup> Ello también involucrará la propuesta de supresión del Registro Nacional de Ciudadanos, subsistiendo únicamente el Registro Federal de Electores.

## **PRIMERA PARTE: ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA Y EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS**

El tema de la Cédula de Identidad Ciudadana, después de un amplio letargo, ha cobrado renovados bríos en la agenda pública y de gobierno. El debate sobre este tópico se ha acelerado a partir del anuncio de las autoridades federales de que antes de que concluya el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2012 todos los mexicanos contarán con esta Cédula. .

Más allá de los señalamientos políticos sobre la conveniencia o inconveniencia de su expedición y en atención a la diversidad de argumentos que se señalan, conviene hacer un análisis de políticas públicas que permita contar con bases reales de conocimiento en esta materia para la toma de decisiones en el diseño, puesta en práctica y evaluación de esta posible medida.

Por tales motivos, en esta primera parte de la investigación, se propone abordar el enfoque de políticas públicas, en busca de nuevas reflexiones que abonen a una solución de la problemática, recordando, como dice Laswell que este enfoque “además del conocimiento del proceso de hechura de las políticas, implica reelaborar y evaluar el conocimiento” (1992) p. 101) con base en las herramientas que ofrece esta rama del saber.

Para esos efectos es necesario tomar en cuenta la aplicación de un método científico de investigación dotado de objetividad, que considere una visión global, pues analiza un fenómeno humano siempre variable y sujeto a los vaivenes culturales y de coyuntura política y económica, a los cuales no escapa la problemática de la identificación ciudadana en un Estado.

En este camino, la primera escala propuesta, corresponde al ejercicio de comparación de políticas públicas en materia de acreditación de la personalidad jurídica.

### **1. Políticas públicas comparadas: Los casos de acreditación de la personalidad jurídica en México, Colombia y Costa Rica**

La emisión de documentos de identidad en los países del mundo obedece, jurídicamente, a una sola razón<sup>19</sup> bifurcada: el reconocimiento al derecho a la identidad ciudadana y la garantía de seguridad para el goce y ejercicio de derechos y obligaciones.

En el plano internacional ocurre a través del pasaporte, documento universalmente reconocido<sup>20</sup> que permite a los ciudadanos acreditar la identidad de su titular, y su nacionalidad y ciudadanía –en su caso–, frente a otros países, ya sea para viajar a ellos, regresar al país de origen o para efectos diplomáticos.

En el campo nacional, la forma de acreditación de la personalidad obedece a los diseños administrativos que cada país determine, lo que se traduce en que no en todos los casos se arribe a la generación de un documento de identidad específico<sup>21</sup>.

Particularmente en los estados latinoamericanos –nutridos de la tradición jurídica romano–canónica que legó la Colonia– este sistema se traduce en la expedición de un documento, llamado de identidad, por parte de una autoridad administrativa competente para ello.

---

<sup>19</sup> No obstante, también se reconocen intereses políticos de Estado en una Cédula de Identidad (¿Cómo cuáles?) consistentes en tener conocimiento de quiénes son sus ciudadanos, dónde viven y así poderlos ubicar territorialmente.

<sup>20</sup> A través de Tratados Internacionales, como el Convenio sobre Aviación Civil Internacional del 7 de diciembre de 1944 (en vigor a través del Protocolo sobre el texto auténtico del convenio sobre Aviación Civil Internacional del 24 de octubre de 1968), que establecen la obligación de desarrollar bases para la emisión de pasaportes uniformes en todos los países, mismo que expide la Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO, por sus siglas en inglés). La última versión de esta corresponde al documento 9303 y su suplemento del 19 de noviembre de 2008.

<sup>21</sup> Ello es particularmente común en países de tradición anglosajona como los Estados Unidos de Norteamérica, en donde no existe un documento de identidad especial –ni siquiera para efectos de ejercicios del sufragio–; sirviendo para los propósitos de acreditación de personalidad y ejercicio de derechos y obligaciones documentos suplementarios como la licencia de conducir o la identificación laboral

En este contexto, con el objetivo de contar con elementos de políticas públicas comparadas se propone en adelante ofrecer brevemente un panorama de las regulaciones de Colombia y Costa Rica –concentrándose en el caso de los ciudadanos y no de los menores de edad–, por ser casos semejantes al esquema normativo mexicano vigente. Su similitud obedece a que en ellos existe normativamente un documento para identificación ciudadana, con obligación de sus pobladores de obtenerlo.

No obstante, en ambos países, a diferencia de lo que ocurre en México, se cuenta con un documento de acreditación de la personalidad que surte efectos jurídicos generales, además de cumplir fines de identificación para el ejercicio de los derechos políticos de votar y ser votado. Cabe comentar que este sistema se propone sea adoptado en México, en vez de que, contemos con dos grandes sistemas de identificación: a) para las elecciones: la Credencial para Votar con Fotografía y b) para la acreditación de la personalidad ante terceros y el Estado: la Cédula de Identidad Ciudadana.

### **1.1. Una mirada comparada: los casos de Costa Rica y Colombia**

En Costa Rica, con base en el mandato de los artículos 95, inciso 2 94, 105 de la Constitución Política<sup>22</sup>; disposiciones desarrolladas en el Código Electoral<sup>23</sup> y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil<sup>24</sup> se establece que se expedirá una Cédula de Identidad a los ciudadanos mayores de 18 años, expedido por el Tribunal Supremo de Elecciones con base en los datos asentados por el Registro Civil de Costa Rica, para acreditar su personalidad, ya sea para el ejercicio del sufragio como para los demás actos que determinen las leyes de la República. Queda entonces definido que este instrumento persigue los dos últimos objetivos que anteceden, mismos que finalmente se traducen en la identificación ciudadana para efectos jurídicos.

---

<sup>22</sup> **Artículo 95.** La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

...

2.- Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio;

**Artículo 104.** Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones esta el Registro Civil, cuyas funciones son:

...

3) Expedir las cédulas de identidad.

<sup>23</sup> Artículos 1 y 2.

<sup>24</sup> Artículos 73, 75, 76, 81, 92, 93, 94 y 102.

Cabe comentar que el origen de la cédula de identidad se encuentra en la Ley de Elecciones de la República de Costa Rica de 1925, en el que se determinó que se expediría una Cédula Personal, expedida por el Consejo Nacional de Elecciones, para identificar a los ciudadanos costarricenses para emitir su voto en las elecciones.

En 1931 se estableció que las funciones de la Cédula Personal cumplieran un espectro de identificación más amplia, dentro de asuntos administrativos, tributarios, penales, de policía y de trabajo; mismos que actualmente tienen fuerza de acreditación de personalidad plena. Así entonces la Cédula en Costa Rica tiene dos finalidades básicas: a) la identificación legal de la persona y b) la incorporación de los ciudadanos al padrón electoral a efectos de que puedan ejercer sus derechos electorales.

La Cédula de Identidad tiene una vigencia de 10 años y debe ser renovada por su titular, mediante trámite personal, ante su vencimiento. Como se ha comentado funciona, además como documento de acreditación de personalidad, como documento-requisito para el ejercicio del sufragio.

Por la relevancia de este documento, su diseño de seguridad incluye diversos candados, considerando además un chip de seguridad para su lectura electrónica y en su reverso un código de barras bidimensional que contiene el número de cédula y el código de dos huellas digitales.

*Grosso modo*, los datos que contiene son los siguientes: a) nombre y dos apellidos legales; b) nombre del conocido, si lo tuviere; c) número de cédula; d) sexo; e) fecha de nacimiento; f) lugar de nacimiento; g) fecha de vencimiento; y h) domicilio electoral.

El artículo 14 de la Constitución Política de Colombia establece que “Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”, los artículos 95 y 266 de dicha Norma Suprema establece el fundamento legal para la existencia de la Cédula de Ciudadanía<sup>25</sup>, como requisito indispensable para participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil – institución que además de funciones registrales, junto con el Consejo Nacional

---

<sup>25</sup> Complementada por otras normas como la Ley 486 de 1998; la Ley 220 de 1995; la Ley 999 del 29 de 2005; la Ley 757 de 2002; Decreto 2241 de 1986 y el Decreto 2241 de 1986.

Electoral, organiza las elecciones nacionales—, como documento de acreditación de personalidad otorgado a los colombianos con 18 años cumplidos y que, con base en el Código Electoral Colombiano, además sirve como mecanismo único para ejercer el derecho al sufragio.

Los requerimientos fedatarios en materia de seguridad para el ejercicio de derechos y obligaciones han sido parte del proceso evolutivo de este documento, que se expide desde 1929<sup>26</sup> —creada a través de la Ley del 31 del 12 de noviembre de 1929—, aunque el proceso de cedulaación comenzó hasta 1934— primero con propósitos netamente electorales, si bien actualmente sus efectos son de identificación general.

La Cédula de Ciudadanía es el único documento de identificación válido en Colombia, en términos jurídicos, para todos los actos de sus ciudadanos por los que se contraen derechos y obligaciones de carácter civil o político —considerando la identificación es un hecho personalísimo—siendo un instrumento de alcance jurídico pleno y de repercusiones en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar sin duda jurídica a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Sin abordar los detalles del diseño normativo e institucional, así como el proceso de políticas públicas que llevó a ambos instrumentos —Cédula de Ciudadanía en Colombia y Cédula de Identidad en Costa Rica—el punto central para efectos comparados con el caso mexicano, radica en el hecho de que en ambas naciones se han fundido todas las acreditaciones de la personalidad jurídica mediante un sólo instrumento, con valor probatorio pleno<sup>27</sup>, de la identidad ciudadana —usado desde su origen también para efectos de ejercicio del voto—, dotado de medios idóneos establecidos por las

---

<sup>26</sup> En esta norma se establece en el Artículo 5 que para ejercer la función del sufragio es necesario estar inscrito en el censo electoral permanente, que es el registro público en donde constan los nombres y apellidos de los ciudadanos colombianos que pueden ejercer tal función, y estar provistos de la cédula de ciudadanía, que es al mismo tiempo un título de elector.

<sup>27</sup> Si bien no se pierda de vista que para efectos de acreditación de la personalidad el punto primario, como en México y todas las naciones, es el acta de nacimiento. Además que para la prueba de la nacionalidad ante otros estados el documento idóneo es el pasaporte y que subsisten otras identificaciones internas en dichos estados como la licencia de conducir en Costa Rica y de licencia de conducción en Colombia, si bien la prueba plena de la personalidad sólo se logra a través de la Cédula de Identidad y la Cédula de Ciudadanía, que incluso son documentos que deben presentarse para la obtención de otras identificaciones.

disposiciones legales que garantizan su reconocimiento, confiabilidad y seguridad plenas para efectos generales de derecho público y privado.

Ello deriva del razonamiento de que en la institucionalización de los espacios de participación ciudadana a través de los cuales se ejerce la democracia requieren certeza sobre la voluntad de los electores, misma que ha encontrado una herramienta básica en la generación de instrumentos de identificación dotados de técnicas que permitan garantizar que las identificaciones son únicas y que no se prestan a suplantaciones, lo que de la mano del derecho al reconocimiento de la personalidad por parte del Estado, convierte a las cédulas de identidad ciudadana en un documento naturales para llevar a la par ambas funciones, mismas que se desdoblán en la acreditación de la personalidad, tanto para efectos civiles como en materia política. A través de la expedición de un solo documento, para todos los efectos legales ligados a la acreditación de la personalidad, se genera certeza, eficiencia administrativa y optimización de los costos económicos implícitos en la elaboración y el registro de las cédulas.

Cabe también señalar que tanto en el caso de Colombia como el de Costa Rica el trámite de las Cédulas tiene un costo, situación que se apunta formará parte de las características de la Cédula de Identidad Ciudadana en México.

Para buscar formar un panorama comparativo de estos instrumentos se presenta a continuación un breve cuadro resumen.

<b>PUNTO DE COMPARACIÓN</b>	<b>México</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Colombia</b>
<i>Instrumento acreditador de la personalidad para efectos jurídicos civiles</i>	Cédula de Identidad Ciudadana	Cédula de Identidad	Cédula de Ciudadanía
<i>Existencia</i>	NO	SÍ	SÍ
<i>Organismo que lo expide</i>	Secretaría de Gobernación	Tribunal Supremo de Elecciones	Registraduría Nacional del Estado Civil
<i>Edad para obtenerla</i>	18 años	18 años	18 años
<i>Tipo de trámite</i>	Personal	Personal	Personal
<i>Costo</i>	SÍ está previsto	SÍ	SÍ

<i>Reconocimiento</i>	<i>Erga omnes</i>	<i>Erga omnes</i>	<i>Erga omnes</i>
<b><i>Instrumento acreditador de la personalidad para efectos jurídicos políticos</i></b>	Credencial para Votar con Fotografía	Cédula de Identidad	Cédula de Identidad
<i>Existencia</i>	SÍ	SÍ	SÍ
<i>Edad para obtenerla</i>	18 años	18 años	18 años
<i>Organismo que lo expide</i>	Instituto Federal Electoral	Tribunal Supremo de Elecciones	Registraduría Nacional del Estado Civil
<i>Tipo de trámite</i>	Personal	Personal	Personal
<i>Costo</i>	NO	SI	SI
<i>Reconocimiento</i>	<i>Erga omnes</i>	<i>Erga omnes</i>	<i>Erga omnes</i>

## **2. La Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos como una política pública de acreditación de personalidad jurídica ante el Estado mexicano**

Actualmente el debate de la Cédula de Identidad Ciudadana ha cobrado un interés inusual en la agenda pública y de gobierno. No en vano el gobierno federal ha manifestado en defensa del establecimiento de este instrumento que es común que cuando se capture a algún delincuente tenga en su poder varias credenciales para votar con fotografía con diferentes identidades bajo la misma personalidad, lo que urge contar con una cédula única y fehaciente de la personalidad del titular.

Los beneficios que señala la autoridad, a través del Boletín de Prensa No.130–28/07/2009, de la Secretaría de Gobernación):

- a) “La población contará con un documento que acredite fehacientemente su identidad y que proteja la confidencialidad de los datos personales –ya que el diseño de las medidas de seguridad de la base de datos del Servicio Nacional de Identificación Personal, cumple con las recomendaciones del IFAI para la protección de estos datos–;
- b) “El titular podrá verificar de manera electrónica su identidad, para tener acceso a trámites y servicios electrónicos;

- c) “Se abatirán los delitos de fraude y robo de identidad, al constituirse en un medio fehaciente de identificación;
- d) “Se agilizarán los trámites a la población mediante la identificación eficiente y efectiva;
- e) “Se evitarán la discriminación y las duplicidades en el otorgamiento de los beneficios sociales a la población;
- f) “La creación de beneficios indirectos tales como un clima de confianza que favorezca la inversión y la creación de nuevos empleos, carteras de créditos más sanas, mayor confianza para la apertura de cuentas, beneficios dirigidos a las personas que en realidad lo necesitan;
- g) “Se eliminará la necesidad de entregar documentación de identidad a diferentes entidades gubernamentales y organismos privados, por lo que disminuye el riesgo de fuga de información o suplantación de identidad.”

Además se apuntan razones de competitividad económica, pues de acuerdo a los datos de *The Global Competitiveness Report 2009–2010*<sup>28</sup>, auspiciado por el *World Economic Forum*, México ocupa el lugar 60 en competitividad, entre otros factores, por las dudas que genera el tinglado institucional –rubro específico en el que nuestro país se ubica en el lugar 98<sup>29</sup>–; aspecto en el que la falta de certeza en la acreditación de la personalidad influye negativamente<sup>30</sup> en el desarrollo económico y de funcionamiento administrativo público de nuestro país.

Se señala también que para el Estado es fundamental conocer la identidad de sus ciudadanos, para efectos de reconocer plenamente sus derechos humanos y, en su caso,

---

<sup>28</sup> Levantado entre 133 economías según el propio reporte. (*The Mexico Competitiveness Report 2009*)

<sup>29</sup> El año pasado estaba en el lugar 97 (*The Mexico Competitiveness Report 2009*)

<sup>30</sup> Tómesese en cuenta, por ejemplo, que el acceso al crédito fija sus condiciones de otorgamiento, costo y garantía en función de la certeza de pago del contrayente, lo que evidentemente requiere certidumbre absoluta en la identidad de los coobligados.

hacerlos acreedores a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales que deriven del marco normativo<sup>31</sup>.

Muchos ciudadanos, en cambio, nos cuestionamos si no se trata de un gasto inútil más y se pregunta, en qué le beneficia que exista una Cédula de Identidad Ciudadana, además de todas las acreditaciones con las que ya se cuenta.

Al respecto, pienso una cuestión adicional de contexto sin abundar en la vertiente de análisis económico –que conviene apuntar aunque sea someramente–, la cual radica en cómo llegar a una forma de identificación segura y libre de duplicidades, sin nuevos costos para la hacienda federal; especialmente cuanto el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 tiene recortes superiores al 20 por ciento y cuando, de acuerdo al estudio *Descomposición de la pobreza en México: 2000–2008* del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, se estima que en los últimos dos años la pobreza extrema en México aumentó de 13,76% a 18.23% (Nota del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados notacefp/042/2009/Agosto 25 2009).

Para resolver esta cuestión las políticas públicas representan la "racionalización de las decisiones" (Bazúa y Valenti, 1995, p.53) lo que implica que se brinde un tratamiento científico –metódico por ello– de las temáticas del ejercicio del gobierno. Por esta razón, acudiremos a ellas.

## **2.1. El enfoque de políticas públicas**

El término política pública tiene dos sentidos fundamentales: a) un nuevo campo interdisciplinario desarrollado en las sociedades liberales democráticas que estudia los problemas de lo público y los procesos de decisión de sus autoridades para analizarlas y/o "dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno"; b) como "la(s) política(s) gubernamental (es), estatal (es) o de alguna organización no gubernamental en un determinado país o grupo de países" (Bazúa y Valenti, 1995, pp.51 y 52). Se habla entonces de las políticas públicas a través

---

<sup>31</sup> Foro de Consulta Ciudadana "Derecho a la Identidad" organizado por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Consulares de la Secretaría de Gobernación. 23 de abril de 2007.

de la racionalización de las decisiones lo que implica que se brinde un tratamiento científico, metódico por ello, de las temáticas del ejercicio del gobierno.

Cabe señalar que existen diversas posturas sobre las etapas que integran el proceso de políticas públicas. Laswell plantea las siguientes fases: a) inteligencia, b) promoción, c) prescripción, d) invocación, e) aplicación, f) terminación, g) *evaluación*. De León y Brewer: a) iniciación, b) estimación, c) selección, d) implementación, e) *evaluación*, f) terminación. Howgwood y Gunn proponen: a) decidir sobre qué decidir o establecimiento de la agenda, b) decidir cómo decidir o filtración de la cuestión, c) definición de la cuestión, pronóstico, d) determinación de objetivos y prioridades, e) análisis de opciones, *implementación* y control de la política, f) *evaluación* y revisión, g) mantenimiento–sustitución o terminación de la política. Anderson divide el proceso en a) identificación del problema y formación de la agenda, b) formulación, c) adopción, d) *implementación* y e) *evaluación*. (Posturas citadas por Aguilar Villanueva; 1992: pp. 15 y 16).

Ello no obsta para señalar que hay autores que han planteado una síntesis, a partir de un modelo que considere a la implementación como acción de los individuos dentro de un contexto institucional evolutivo, mediante procesos interactivos de negociación entre quienes ponen en práctica las políticas y quienes dirigen la acción. (Lewis, Flin, Barret y Funge, citados por Parsons y Martínez, 2008: p.13).

Debe reconocerse que hay muchos matices, dentro de los diferentes enfoques, donde todos tienen la virtud de plantear un modo de aproximarse al tema de la implementación de una política pública y su comportamiento, atendiendo a los objetivos, habilidades y temperamentos de gobernantes y gobernados, en lo individual y a través de sus organizaciones. Sin embargo es posible considerar este tema, desde su complejidad, en una mira de síntesis.

Como todo proceso, las políticas públicas están conformadas por diversas etapas, que abarcan desde su creación hasta su aplicación y evaluación de efectos para la toma de decisiones. Por ello, se estima que está al menos compuesto por las siguientes unidades: a) enunciación del problema; b) división del problema; c) diagnóstico del estado actual del problema y los subproblemas; d) diseño de soluciones, globalizándolas en el

problema central; e) implementación de las soluciones; f) evaluación y g) reformulación, mantenimiento o terminación.

El enfoque de políticas públicas implica revisar los procesos y los resultados, con miras a alcanzar resultados eficaces y eficientes en términos finales de beneficio colectivo a través del ejercicio del gobierno. En este sentido, la posición que se esboza en este trabajo se acerca al enfoque “de arriba hacia abajo” o *topdown*<sup>32</sup>, que tiene como punto de partida la concepción de que para que una política pública sea eficaz y eficiente es necesario subrayar, metodológicamente, la importancia de contar con un mecanismo de control sobre los aspectos relevantes en el momento de la ejecución de la misma.

En este sentido, parte de una decisión normativa sobre políticas públicas, examinando en qué medida y cómo se cumplen sus objetivos en el tiempo; así como los factores que afectan los resultados y cómo se reformulan. (Sabatier, 1986: pp.1 y 2)

En esta ruta, conviene analizar:

- a) La *enunciación del problema de la Cédula de Identidad Ciudadana*; es decir la cuestión presente en la agenda pública y de gobierno.
- b) La *división del problema*, que se realizaría a partir de los elementos dados o conocidos para desarrollar todos los subproblemas relacionados con el problema principal, particularmente de corte económico –es decir de dónde saldrán los recursos para pagar el costo de implementación y cuál será la relación costo–beneficio– y político –sobre su conveniencia y efectos– entre los Poderes de la Unión, los poderes estatales, los Partidos Políticos, el Instituto Federal Electoral, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la ciudadanía.
- c) El *diagnóstico* de la problemática, que lleva a la necesidad de hacer un estudio histórico, sociocultural y de efecto económico, con miras a determinar la situación presente, sus consecuencias y escenarios de riesgo;

---

<sup>32</sup> Como una reacción al modelo *topdown* surge la corriente “De abajo hacia arriba”, llamada *bottom-up*, que indica que el énfasis de los estudios de políticas públicas en la fase de implementación debe dirigirse hacia la forma en que actúan los niveles burocráticos inferiores de aplicación, a nivel operativo, así como el análisis de las redes organizacionales que se tejen en torno a ella. Esta posición parte de la idea de que el éxito de un programa de políticas públicas “depende más de las habilidades de individuos específicos en ‘estructuras locales de implementación’, que de los esfuerzos de funcionarios gubernamentales centrales” (Hjern, citado por Sabatier, 1986: p.13).

- d) El *diseño de soluciones*, que tendrá relación con la generación de hipótesis de solución y el contraste de los argumentos (a favor, en contra y neutros), así como de sus efectos de corto, mediano y largo plazo ante los subproblemas, para globalizarlos en una estrategia coherente con el problema central;
- e) La *aplicación*, que llevaría a la ejecución operativa de las soluciones en el mundo real; lo que implica la *evaluación* de sus resultados presentes y futuros, transversalmente con la situación a superar. En este caso, al no haberse concretado formalmente el proceso de Cédula de Identidad Ciudadana y su Registro, sólo se podrán hacer previsiones.

Bajo este contexto, se reconoce que el enfoque de políticas públicas servirá para formular, reformular, mantener o iniciar la ejecución de una política sobre esta materia, tomando en consideración el estudio de las políticas públicas implica analizar el proceso mediante el cual se diseñan las políticas para fines sociales, es decir de interés común, así como los mecanismos y sistemas mediante los cuales se aplican. Téngase en cuenta además que en ellas se contiene el enfoque predecisional dirigida al "énfasis exagerado en la importancia del análisis que sustenta la corrección de la decisión de la política, su interés en la hechura política..." y el enfoque postdecisional de la política, relacionado con la implementación, la evaluación y la comunicación de la política (Aguilar, 2004, pp.33 y 34), mismo que muestra que para el ejercicio del gobierno no es suficiente con tomar una decisión, después de la valoración que ha llevado a ella; sino que la ejecución requiere de medidas administrativas que garanticen su eficacia y eficiencia en el terreno práctico.

## **2.2. Agenda pública y de gobierno**

Dado el interés que ha desatado este proyecto del gobierno federal, conviene tener presentes algunos antecedentes de contexto en la agenda pública y de gobierno.

El 27 de julio de 2009 el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, anunció que el gobierno federal iniciaría la recta final del proyecto de institucionalización de la Cédula de Identidad Ciudadana y del Registro Nacional de Ciudadanos, mismo que encuentra su sustento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Población; y que obedecen a los objetivos enmarcados en la agenda de

gobierno prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2012<sup>33</sup> y en el Programa Sectorial de Gobernación 2007–2012<sup>34</sup>.

El costo anunciado del proyecto, según expresó el Presidente rondaría los 3,000 millones de pesos; cifra descomunal tomando en cuenta las grandes carencias de distribución de riqueza en el país y la crisis económica nacional y global. Los cuestionamientos que surgieron en razón del anuncio del Gobierno Federal fueron variados. Abarcaron si ello era necesario, o se trataba de un gasto innecesario, de un capricho de normatividad legal, de una medida legal pero inoportuna, de un retroceso para la democracia, o de una necesidad ineludible e inmediata para el sistema legal mexicano (Vid, entre otros diarios: El Sol de México. 27 de agosto de 2009).

Lo controvertido de la materia reactivó un tema olvidado en la agenda pública tiempo atrás, mismo en el que se tocaron aspectos de fondo como las insuficiencias del actual marco legal para contar con un medio único de acreditación de la personalidad jurídica y las deficiencias de la Credencial para Votar con Fotografía<sup>35</sup>, mismas que conducen a situaciones fraudulentas en los ámbitos civil y mercantil –paradójicamente sancionadas como delitos electorales y, por ende, motivadoras de la intervención de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales–, además de conductas delictivas.

El debate generado por este tema, motivó que se integrara una Comisión Intersecretarial<sup>36</sup> para la Creación de la Cédula de Identificación Ciudadana (CEDI), con participación de un Comité Técnico Consultivo, con participación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal Electoral<sup>37</sup>. Incluso la

---

<sup>33</sup> Eje 1. Estado de Derecho y seguridad. 1.1. Certeza jurídica. Cabe comentar que en los planes nacionales de desarrollo 2001-2006 y el 1995-2000 también se encontraba contemplado.

<sup>34</sup> Objetivo sectorial 4. Contribuir a la modernización de las Instituciones Públicas y la sistematización de procesos en beneficio de la ciudadanía. En este objetivo se señala expresamente: "...Algunos de los grandes desafíos de modernización, serán garantizar el derecho a la identidad y optimizar el ejercicio de derechos y obligaciones a la población a través de la instrumentación del Registro Nacional Ciudadano y la Cédula de Identidad Ciudadana..."

<sup>35</sup> Se estima que las críticas que se formulan al proceso de obtención de la Credencial para Votar no deberían evitar tener presente que en esencia es un documento de buena fe, carácter que ha permitido sustentar la parte formal de la transición democrática en México (Hernández Soto, 2008).

<sup>36</sup> Conformada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Participan también, de acuerdo a sus esferas de competencia el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal Electoral.

<sup>37</sup> Es conveniente comentar que los derechos y obligaciones de esta Comisión y del Comité Técnico no han sido ubicados en un decreto presidencial o una circular de la Secretaría de Gobernación, por lo que su

Comisión Permanente del Congreso de la Unión requirió al Ejecutivo Federal el 5<sup>38</sup> y el 12 de agosto de 2009<sup>39</sup> informara sobre los posibles alcances de la Cédula de Identificación Ciudadana.

### 2.3. Una opción

No se desconoce que contar con una Cédula de Identidad Ciudadana, con las características que se anuncia contendrá, puede permitir –gracias a sus avances tecnológicos– evitar su duplicidad –con identificadores biométricos como descripción facial, huellas dactilares e iris de los ojos, conectada a los libros del registro civil y la CURP, además del sistema de bases de información Plataforma México<sup>40</sup>–, lo que tiene beneficios en términos de certeza legal y garantía de legalidad al dificultar la falsificación de los mismos o la suplantación de identidad<sup>41</sup>; además de efectos que son útiles para los fines que persiguen hoy en día las instituciones de seguridad nacional en su combate al fenómeno delictivo, al poder acceder a toda esta información contenida en la Cédula de Identidad que se propone.

No obstante, más allá de debates relacionados como el de carácter económico sobre si existen recursos para llevar a cabo una campaña de credencialización a nivel nacional,

---

marco jurídico de actuación es desconocido, aunque se estima sus funciones serán más bien consultivas. Cabe señalar que sus trabajos también tienen relación con la Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de Población (CURP) que tiene fundamento en el artículo séptimo del Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población y que tiene como objetivo el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de dicha clave en las dependencias y entidades de la administración pública federal (Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1996).

<sup>38</sup> ÚNICO.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal que, a través del C. Secretario de Gobernación, presente un informe urgente a esta soberanía que explique los alcances sobre la expedición de la Cédula de Identificación Ciudadana, en el cual se detallen los costos y plazos de realización de dicho proyecto, los fundamentos de derecho en que se sustenta esta decisión y la institución estatal que tendrá a su cargo el Registro Nacional de Ciudadanos, así como la emisión de dicha cédula

<sup>39</sup> ÚNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, solicita al titular de la Secretaría de Gobernación rinda un informe a esta Soberanía respecto del estado en que se encuentra el procedimiento de expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, a fin de que de que se determine la pertinencia de su implementación, en virtud de las circunstancias que vive el país

<sup>40</sup> Plataforma tecnológica que consiste en la interconexión de redes de bases de datos de dependencias de instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública –tanto del ámbito federal como estatal, incluyendo a la Fuerzas Armadas y Navales–, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad

<sup>41</sup> Apuntando además que para las transacciones privadas –además de muchos trámites administrativos del ámbito público– la información que en la Cédula se contendría, sería de uso limitado; pues los instrumentos lectores no son de uso común; además de que en la formación de vínculos jurídicos lo que se requiere es la identificación plena de ser efectivamente el titular de derechos y obligaciones.

considero que el elemento central de la reflexión hacia la Cédula de Identidad Ciudadana descansa en tomar en cuenta el hecho de que la Credencial para Votar con Fotografía tiene todos los elementos de certeza legal necesarios para cubrir las necesidades de la citada Cédula; por lo que, en realidad, el camino en materia de identificación ciudadana debería dirigirse más bien –materia que no es objeto de este trabajo– a mejorar los procesos de obtención de la Credencial para Votar, sus niveles de seguridad y hacer una minuciosa reforma legal que armonice los alcances legales de ambos instrumentos, para efectos de evitar contradicciones y dotar de efectividad a las normas jurídicas relativas.

## **2.4. El diseño como parte del proceso de una política pública**

La primera cuestión es precisar el problema. Por tanto, en el fondo, no se trata de determinar si la Credencial para Votar con Fotografía dejará de ser el documento “oficial” para la identificación personal o de si la Cédula de Identidad Ciudadana conduce al Estado Policia<sup>42</sup>. El problema central radica en la identificación jurídica cierta e indubitable de los ciudadanos mexicanos.

El instrumento no es lo más relevante, sino el diseño institucional que vivifique, de manera eficaz y efectiva, el esquema normativo previsto para la acreditación de la personalidad, para efectos jurídicos de derechos y obligaciones.

### **2.4.1. Diagnóstico y perspectiva: entre redes y corrientes para la toma de decisiones**

El principal argumento del gobierno para destacar la necesidad de contar con una nueva forma de identidad ciudadana distinta de la Credencial para Votar con Fotografía, deriva de las facilidades del trámite de su obtención. Un documento único de identidad que brinde absoluta certeza de unicidad y agilidad a la administración pública en la identificación de los ciudadanos es necesario y, en efecto, dará dinamismo a la gestión

---

<sup>42</sup> No puede perderse de vista la cuestión de que este documento de identidad, en términos de la Ley General de Población vigente, no involucrará obligación de portación por parte de sus titulares. Esta cuestión es de particular relevancia, pues los legisladores, en caso de hacer cualquier ajuste legal, deberán estar atentos a las defensas de las garantías individuales frente a cualquier política lesiva del Estado de Derecho.

pública al responder a las demandas de accesibilidad, eficacia y eficiencia–y las transacciones privadas<sup>43</sup>.

Debe reconocerse que la obtención de la Credencial para Votar con Fotografía –como instrumento expedido de buena fe– es relativamente muy sencilla. Sólo es necesario presentarse ante el Módulo del Instituto Federal Electoral más cercano al domicilio con una identificación –acta de nacimiento, carta de naturalización, certificado de naturalización en original sin tachaduras ni enmendaduras o cualquier documento de identidad con fotografía expedido por una autoridad oficial estatal o federal– y un comprobante de domicilio –si no se cuenta con ellos basta con presentar dos testigos, en donde uno de ellos debe ser de la misma sección y el otro del mismo municipio de residencia del ciudadano que solicita el trámite, además ambos deben presentar su credencial para votar y su acta de nacimiento–.

Hecho este paso se pasa al área de captura para indicar el trámite a realizar –inscripción, cambio de domicilio, robo o extravío de credencial y corrección de datos–, luego se toma fotografía, firma y huella, se recibe un formato impreso para revisión de datos. Cuando se manifiesta la conformidad con su contenido se le entrega al ciudadano un comprobante con la fecha a partir de la cual se le entregará.

No obstante, también debe reconocerse que el Instituto Federal Electoral ha implementado, desde 2006, mecanismos electrónicos de alta tecnología, eficaces por su alto grado de precisión –según expone el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores de dicho Instituto, Alberto Alonso Icoria–, para la detección de duplicidades de rostros y huellas en nuevas solicitudes de credenciales para votar (Sistemas AFIS –*Automated Fingerprint Identification System*<sup>44</sup>– y ABIS –*Automated Biometric Identification System*<sup>45</sup>–), los cuales actualmente permiten detectar las duplicidades de registros y evitar que a una persona se le entregue más de una Credencial para Votar con Fotografía; además de aplicar estos mecanismos para la revisión conducente de las que

---

<sup>43</sup> Dentro de las ventajas el Instituto Nacional de Migración observa, en su esfera de competencia, la agilización del flujo migratorio de México y Estados Unidos (El Sol de México. 27 de agosto de 2009).

<sup>44</sup> Es una metodología de identificación biométrica que usa tecnología de imagen digital para obtener, guardar y analizar datos de las huellas digitales. Este sistema es utilizado en el mundo para efectos de identificación personal desde más de 25 años.

<sup>45</sup> Este sistema permite archivar, procesar y relacionar huellas digitales con imágenes electrónicas biométricas, lo que permite verificar la identidad de un individuo a partir de sus características fisiológicas

se expidieron antes de la instalación de estos sistemas en el 2006, lo que permite al Instituto contar con información para presentar las denuncias penales correspondientes por la alteración del Registro Federal de Electores.

En esta tesitura el Instituto Federal Electoral ha denunciado ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República, todos los casos en que se detecta una situación irregular que lleva a presumir que se está tramitando una credencial para votar en forma adicional a una original previa.

En este sentido se han presentado, en el periodo 1994–2009<sup>46</sup>, 3831 denuncias<sup>47</sup> formuladas con base en el artículo 411 del Código Penal Federal, mismas que representan en su tramitación un gran costo económico para el erario público, causando incluso similares efectos para el Poder Judicial de la Federación. No obstante los resultados, en términos de imperio del Estado de Derecho son favorables pues se ha ejercido la acción penal<sup>48</sup> contra 2290 infractores de la norma, misma que dice:

Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.

El detalle del histórico de las conductas sancionadas en México a partir de este precepto se refiere en la tabla y gráfica que se muestran a continuación, para ilustrar el comportamiento global y por entidad federativa de las denuncias atendidas por parte de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales relacionadas con esta hipótesis normativa.

En suma se observa que del total de denuncias presentadas, se ha ejercido acción penal –determinación del agente del ministerio público una vez acreditado el cuerpo del delito

---

<sup>46</sup> Datos actualizados al 31 de agosto de 2009

<sup>47</sup> Construcción propia según datos del Banco Central de Información de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Actualizado al 31 de agosto de 2009.

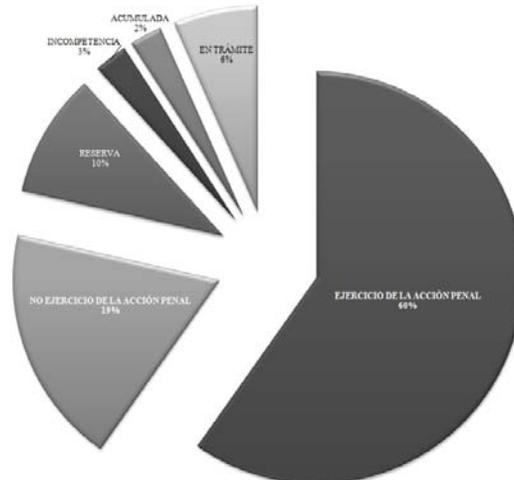
<sup>48</sup> Atribución que ejerce la autoridad -en México el ministerio público federal o local- para perseguir un delito que se estima es imputable a un sujeto, a partir del análisis de los hechos denunciados y con base en la normatividad penal

y la probable responsabilidad del indiciado– en el 60% de los casos; se ha determinado el no ejercicio de la acción penal –resolución de que no procede la consignación ante los tribunales por no haberse acreditado el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado– en el 19% de los supuestos; que la federación se ha reservado –cuando las diligencias prácticas no arrojan elementos suficientes para hacer la consignación ante los tribunales– en el 10% de los casos cualquier actuación; que se ha determinado la incompetencia de las denuncias por no corresponder al fuero federal en el 3% de los casos, que se han acumulado las determinaciones a otras averiguaciones previas en el 2% de los supuestos y que han quedando aún en trámite, pendientes de alguna de las determinaciones jurídicas previas, el 6% de las denuncias.

## HISTÓRICO DEL DELITO 411 POR ENTIDAD DE 1994 AL 31 AGOSTO DE 2009

ENTIDAD	ACUMULADA	EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	INCOMPETENCIA	NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	RESERVA	EN TRÁMITE	TOTAL
Aguascalientes	4	26	8	9	4	5	56
Baja California	0	26	2	23	4	4	59
Baja California Sur	0	7	0	3	1		11
Campeche	0	11	0	3	6	2	22
Chiapas	2	60	4	128	37	10	241
Chihuahua	3	38	1	4	4	5	55
Coahuila	7	115	4	6	6	7	145
Colima	0	12	0	2	3	3	20
Distrito Federal	46	1154	31	199	112	68	1610
Durango	5	18	0	16	18	2	59
Estado de México	5	132	6	55	25	27	250
Guanajuato	0	21	5	10	6	6	48
Guerrero	0	72	3	18	3	12	108
Hidalgo	3	10	0	8	3	4	28
Jalisco	2	80	1	13	9	13	118
Michoacán	0	60	1	12	8	6	87
Morelos	2	40	3	14	7	2	68
Nayarit	0	22	2	6	9	1	40
Nuevo León	2	64	0	15	13	5	99
Oaxaca	0	18	2	7	6	3	36
Puebla	1	28	7	16	6	1	59
Querétaro	0	20	2	8	2	1	33
Quintana Roo	3	57	3	37	30	9	139
San Luis Potosí	0	8	0	6	0	7	21
Sinaloa	1	7	3	4	4	1	20
Sonora	1	25	1	10	4	16	57
Tabasco	1	28	2	11	18	4	64
Tamaulipas	2	38	1	5	10	10	66
Tlaxcala	0	12	3	2	1	1	19
Veracruz	4	51	3	52	9	9	128
Yucatán	3	15	1	13	5	5	42
Zacatecas	0	15	1	4	0	3	23
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>2290</b>	<b>100</b>	<b>719</b>	<b>373</b>	<b>252</b>	<b>3831</b>

## DISTRIBUCIÓN DE LA INCIDENCIA HISTÓRICA DEL DELITO 411



### 2.4.2. Factores clave

El factor económico se considera un elemento central del debate. El monto estimado es elevado: 3,000 millones de pesos –con un costo unitario aproximado de entre 40 y 50 dólares promedio por credencial–, mismos con los que no cuenta el país y que, en

primera y segunda impresión, parece que deberían tener otras prioridades en el gasto público.

No obstante, reconocida la situación de incertidumbre jurídica en la que, en muchos momentos, se presentan los ciudadanos mexicanos por las deficiencias del diseño legal; sumado al costo en defraudaciones que se presentan ante particulares y empresas por adquirir obligaciones en la incertidumbre de saber a quién efectivamente serán exigidas, se defiende por el gobierno federal la tesis de que la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana representará un ahorro, en el mediano plazo, para todos los mexicanos.

Además, la idea de que todas las identificaciones que tenemos los mexicanos se subsuman en un solo instrumento<sup>49</sup> que nos permita realizar toda clase de trámites con absoluta certeza jurídica no es peregrina ni debe soslayarse. Sin embargo, la cuestión está en el modo: ¿cómo lograrlo de la manera más eficaz y eficiente, sin que sea oneroso para los ciudadanos quienes proveen de recursos a la Hacienda Pública?

El rumbo de solución estimo se encuentra en el diseño de políticas públicas, entendiendo por ellas el análisis del proceso mediante el cual se diseñan las políticas para fines sociales, es decir de interés común, así como los mecanismos y sistemas mediante los cuales se aplican y evalúan las acciones concretas en el campo público.

En este caso se trata de una política pública que consiste en convertir a la Credencial para Votar con Fotografía en el instrumento jurídico único de acreditación de la personalidad de los mexicanos, con efectos *erga omnes*; con varias acciones que van desde las reformas legales hasta la definición de paradigmas de identificación ciudadana por parte de la autoridad.

### **2.4.3. Recomendaciones de política pública**

Uno de los elementos centrales hacia una propuesta de diseño de políticas públicas radica en conocer cuál es el parámetro normativo actual. Se reconocerá que no se ha

---

<sup>49</sup> A excepción del Pasaporte, que está sujeto a reglas de expedición reguladas por Convenciones Internacionales, ya que otorga el derecho de tránsito entre fronteras nacionales.

generado la Cédula de Identidad Ciudadana ni el Registro Nacional de Ciudadanos de los cuales habla la Ley General de Población, en cumplimiento a un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente conviene considerar cómo se ha solucionado el problema. Aún frente al marasmo legislativo que remite a múltiples formas de acreditación de personalidad la Credencial para Votar con Fotografía ha fungido como el medio más idóneo<sup>50</sup>, si bien no ha estado exento de problemas.

Debe reconocerse una experiencia de diecinueve años de existencia de dicha Credencial Electoral y del Registro Nacional de Electores que no pueden desaprovecharse – instrumentos que han contribuido a dotar de certeza a los procesos políticos–; ni dejar de lado de un plumazo legislativo los 40,000 millones de pesos que históricamente se han invertido en estos instrumentos.

Ha llegado el tiempo de definir si se dota a la Credencial para Votar con fotografía con el absoluto imperio legal de la acreditación de la personalidad, o si se pone en marcha un nuevo instrumento –ya previsto por la ley– como es la Cédula de Identidad Ciudadana o incluso, si este nuevo documento remplazará las funciones de la Credencial para Votar con Fotografía. Además deberá valorarse, en su caso, la situación de la coexistencia de la citada Cédula de Identidad Ciudadana con la Credencial para Votar con Fotografía.

Lo contrario significaría crear peligrosas inercias de conocimiento de datos personales de los ciudadanos por parte del Poder Ejecutivo Federal, no obstante el anuncio de la Secretaría de Gobernación de un acuerdo con el Instituto Federal Electoral para no usar el Registro Federal de Electores como base de datos<sup>51</sup>, sino las 84 millones de actas de nacimiento ya registradas en la Secretaría de Gobernación y los datos de la Clave Única

---

<sup>50</sup> En transacciones de alta valía algunos notarios públicos prefieren utilizar el pasaporte.

<sup>51</sup> Los datos contenidos en el Padrón Electoral, en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son confidenciales y están destinados al uso estrictamente electoral. En su artículo 171.3 se dispone: “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.”

de Registro de Población. De este modo, la cédula no contendrá el domicilio del titular conservándose así en la Credencial para Votar con Fotografía, datos esenciales que no la inhiban en términos de confiabilidad ante los contextos electorales.

Cabe apuntar, para efectos de referencia, que la principal diferencia entre la Credencial para Votar con Fotografía y la Cédula de Identidad Ciudadana que se propone radicaría en que la Cédula de Identidad no contendría el campo de datos para el domicilio de las personas, siendo que la Credencial para Votar con Fotografía sí lo contiene, considerando que el domicilio implica la “georeferenciación de los ciudadanos” –en términos del Presidente del Instituto Federal Electoral<sup>52</sup>– para su inclusión en un listado electoral, el cual se ordena por secciones electorales.

El país no puede darse el lujo de tomar rumbos de timón precipitados; sino más bien trabajar en el diseño de políticas públicas que armonicen todo el contexto legal –sin duda, el tema de la identificación ciudadana es una de ellos– con base en una propuesta congruente con la realidad legal, las necesidades sociales, la viabilidad económica y el imperio de la personalidad jurídica en los derechos y obligaciones contraídos.

La solución que propongo conduce a las siguientes acciones principales de políticas públicas, expresadas de manera enunciativa:

- a) Establecer como únicos documentos acreditadores de la personalidad jurídica, para efectos de derecho privado y público en México, la Credencial para Votar con Fotografía y el Pasaporte.
- b) Conservar, para el caso de los menores de edad<sup>53</sup> que expresamente lo soliciten, la posibilidad de obtener la Cédula de Identidad Personal de que habla la Ley General de Población.

---

<sup>52</sup> Conferencia de prensa conjunta del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, Leonardo Valdés Zurita, y el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, sobre la Cédula de Identidad Ciudadana, efectuada en la Sala de Prensa del Instituto Federal Electoral. México, D.F. 20 de Agosto de 2009

<sup>53</sup> No debe soslayarse la importancia de su identificación plena, principalmente para ejercicio de los derechos que su capacidad de goce y capacidad de ejercicio les permite, en términos de las legislaciones civiles y mercantiles. Además es relevante en términos de combate al tráfico de menores dentro y fuera de México.

- c) Reformular el proceso de inscripción en el Registro Nacional de Electores, utilizando los sistemas con los que ya se cuenta (IFES y AVIS) para detectar casos de duplicidades.
- d) Celebrar un nuevo convenio de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación sobre las bases de datos que se compartirán por parte del Registro Nacional de Electores y el Registro Nacional de Ciudadanos. Por parte del Registro Nacional de Electores se compartiría únicamente el listado de ciudadanos inscritos y por parte del Registro Nacional de Ciudadanos los datos correspondientes a la Cédula Única de Registro Poblacional<sup>54</sup>.
- e) Incluir de manera progresiva en las credenciales para votar con fotografía que se expidan en un futuro, avances tecnológicos de seguridad congruentes con las necesidades de identificación de los titulares y con costos proporcionales.
- f) Reformar la legislación penal para que las defraudaciones que se cometan con las Credenciales para Votar con Fotografía no sean considerados delitos electorales, sino fraudes genéricos, lo que permitirá que sean perseguidos tanto por el fuero federal como los fueros locales.
- g) Actualizar el marco legal en lo referente al robo de identidad<sup>55</sup>, es decir al hecho de que una persona o un grupo delictivo acceda a claves de identificación personal y las utilice indebidamente, incluso para realizar fraudes.

Para tales efectos es necesario emprender al menos tres reformas legales importantes, diseñadas dentro del enfoque de políticas públicas:

- a) Reforma al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece como obligación de todo ciudadano mexicano la acción de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Esta reforma es la más importante, pues derivado de ella, y a través de la fusión de los registros nacionales de electores y de ciudadanos, se alcanzarían efectos

---

<sup>54</sup> A través de esta propuesta más que complementar ambos instrumentos como propone la Secretaría de Gobernación –Cédula de Identidad y Credencial para Votar- se busca complementar los registros, con lo cual se evita la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

<sup>55</sup> Como un ejemplo de experiencia comparado -al no contar con datos en México- la *Federal Trade Commission (FTC)* de los Estados Unidos de Norteamérica estimó 8.3 millones de casos generados en 2005, que representaron pérdidas de 50 billones de dólares. *Federal Trade Comisión - 2006 Identity Theft Survey Report*. November 2007

generales en materia de acreditación de la personalidad, sin necesidad de reformar norma por norma para ajustarla al nuevo contexto.

Dicho texto constitucional dice, al referirse a las obligaciones del ciudadano mexicano, en su fracción I:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

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.

Podría decir:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de *Electores*, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de *Electores* y la expedición del documento que acredite la *identidad personal* y 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.

- b) Reforma a la Ley General de Población, en todo lo relativo a la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos; misma que complementarían la reforma constitucional citada.

La medida propuesta consiste en la derogación del Capítulo VII “Registro Nacional de ciudadanos y cédula de identidad ciudadana” de la Ley General de Población, comprendiendo los artículos 97 a 112 de la citada norma.

En este mismo sentido, el jueves 3 de septiembre del 2009, se informó que se turnó a las comisiones unidas de Población y Desarrollo; y de Estudios Legislativos Primera del Senado de la República la iniciativa de la Senadora Claudia Sofía Corichi García, que contiene un proyecto de decreto por el que se derogan los artículos 97 a 112 de la Ley General de Población (Gaceta Parlamentaria número 1 del jueves 3 de septiembre de 2009). En la exposición de motivos de esta iniciativa se indica:

“Aun cuando la Ley General de Población establece que el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, son servicios de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación, la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana no se ha llevado a la práctica por dos razones: en primer lugar, por la desconfianza de la ciudadanía a que una entidad del gobierno federal con claros antecedentes de ser un instrumento de control político, la Secretaría de Gobernación, tenga sus datos personales y en segundo lugar, porque los ciudadanos mexicanos ya cuentan con otros documentos de identidad ciudadana que son de legal aceptación, a saber, el pasaporte y la Credencial para Votar. Todos los datos que la Ley de Población establece debe contener la Cédula de Identidad Ciudadana, el Código Federal Electoral los establece, además de otros, para la Credencial para Votar. Como vemos, la Cédula de Identidad y el Registro Nacional de Ciudadanos duplicarían la información que el Estado Mexicano ya tiene en el Registro Federal de Electores y la Credencial para Votar.

“Al emitir una nueva Cédula de Identidad, el Gobierno duplicará esfuerzos y gastos, no solamente al crear el Registro y expedir la Cédula,

sino que habrá de tener una actualización constante, como la tiene el Padrón Electoral, generando, también, gastos constantes.

“El pasado 25 de agosto, el Presidente de la Comisión de Organización del Instituto Federal Electoral, Marco Antonio Baños, declaró que “La credencial de elector no puede coexistir con otro instrumento de identidad, por que se desalentara la asistencia de los ciudadanos a los Módulos del Registro Federal de Electores y se generara un esquema de desactualización del Padrón Electoral, que no conviene ni a los partidos, ni a las instituciones ni, desde luego al IFE”.

“El costo de este nuevo instrumento de identidad se estimó en 3 mil 104 millones de pesos, a ejercer de 2009 a 2012, de los cuales se programaron mil 17 millones en el presente año; hoy, con un recorte de 85 mil millones de pesos en el Presupuesto de Egresos para el presente ejercicio fiscal, parece el momento menos oportuno para hacer este nuevo gasto; siendo que, sin duda, hay otras necesidades más urgentes para el bienestar de los mexicanos.

“Es necesario dar congruencia a nuestro sistema legal y eliminar la duplicidad de funciones que se presentan en materia de identificación de los ciudadanos mexicanos”.

Además de lo planteado en este trabajo, que es también abordado por la iniciativa de referencia, se propone reformar el artículo 85<sup>56</sup> de esta norma para limitar las funciones de la Secretaría de Gobernación únicamente al registro e identificación de menores de edad y nacionales que habiten en el extranjero; reformar el artículo 88<sup>57</sup> que da pie al Registro Nacional de Ciudadanos para

---

<sup>56</sup> Que actualmente dispone: “La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero”. Se propone diga: “La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas *menores de edad* residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero”

<sup>57</sup> En su texto indica: “El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento”. La propuesta de redacción es la siguiente: “El Registro Nacional de *Electores* se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los

reemplazarlo por el Registro Federal de Electores –de que habla el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales– haciendo hincapié en que la Credencial para Votar con Fotografía será el documento que haga prueba plena en la acreditación de la personalidad de los ciudadanos mexicanos además ser el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto. Por último, también se sugiere derogar el artículo 113, fracción IV de esta misma ley referente a la sanción con suspensión de empleo hasta por treinta días o destitución en caso grave a los empleados de la Secretaría de Gobernación que no expidan la Cédula de Identidad a la persona que se presente con los documentos requeridos o retengan indebidamente dicha Cédula una vez expedida.

- c) Reforma al Código Penal Federal y los códigos penales estatales, para establecer un fraude genérico con uso de credencial para votar con fotografía<sup>58</sup>, cuando la causa o motivo determinante de la voluntad no tenga motivos electorales.

Ello podría conseguirse a través de la introducción de un nuevo numeral 413 bis al Código, que indicara: “Cuando la causa o motivo determinante de la voluntad de quien altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores u obtenga ilícitamente una Credencial para Votar con Fotografía, no sea de carácter electoral, se sancionará en términos del Título Vigésimo Segundo, Capítulo III<sup>59</sup> del Código Penal Federal”.

- d) Reforma al Código Penal Federal para derogar los contenidos normativos de los delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos<sup>60</sup>, lo que implica la

---

términos establecidos por el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. La *Credencial para Votar con Fotografía es el documento que constituye prueba plena en la acreditación de la personalidad jurídica de los ciudadanos mexicanos y para ejercer su derecho de voto*”

<sup>58</sup> Actualmente el artículo 411 del Código Penal Federal señala que se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar. La regulación del Fraude está previsto en todos los códigos penales de las entidades federativas, incluyendo el Código Penal Federal, cuerpo normativo que lo prevé en el capítulo III, Título Vigésimo Segundo: Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio, artículos 386 a 389 bis.

<sup>59</sup> Es decir el capítulo dedicado al fraude genérico, regulado en los artículos 386 a 389 bis.

<sup>60</sup> El Artículo 409 del Código Penal Federal dispone: “Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

modificación la redacción del título vigésimo cuarto de esta norma, que actualmente dice: “Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos” para quedar únicamente como “Delitos Electorales”.

#### **2.4.4. Estimaciones hacia la implementación de política pública**

El principal objetivo, aún pendiente en mi perspectiva, es lograr mejores márgenes de certeza jurídica para los mexicanos en la acreditación de su personalidad, tomando en consideración que la multitud de documentos para este efecto –con diferentes características y niveles de seguridad– diluyen significativamente los niveles de certeza. Su beneficio alcanzará no sólo a los ciudadanos, a los agentes económicos y a las autoridades, abonando además a la formación de una mejoría real en la cultura de la legalidad en México.

Esta meta se estima no requiere inversiones millonarias, sino acuerdos legislativos impulsados por el gobierno federal, los órganos constitucionales autónomos, la sociedad organizada y la ciudadanía en búsqueda de establecer patrones normativos que se ajusten a la realidad cotidiana.

Esta solución no es ingenua. No se pretende cambiar el mundo por decreto; sino simplemente dotar de orden a lo que no lo tiene; dar seguridad jurídica –garantizando el derecho a la identidad de todo ser humano– a los derechos y obligaciones de sus titulares a través de normas coordinadas en todo el sistema jurídica, que ofrezcan así mejores parámetros de eficacia.

Los efectos, pienso, serán positivos. No sólo se ahorrarán los 3,000 millones de pesos, sino se daría muestra de que arreglar las contradicciones de nuestro orden legal tiene beneficios importantes para dotar de bien común a los habitantes de un Estado.

---

“I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y

“II.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.”

Llama la atención que en este capítulo no se sanciona a quien expide el documento a que refiere este tipo penal, a sabiendas de que no se cumplen los requisitos previstos en la ley.

## SEGUNDA PARTE: CONTEXTO PARA LA REFLEXIÓN

### 3. La persona, el Estado y la personalidad jurídica

Aspirando a una idea de la experiencia original de lo humano, entenderemos que la persona es un sujeto racional capaz de actividad voluntaria y de responder a sus propios actos (Artigas, 1992). Es por ello, un ser trascendente, que vive en el mundo físico, pero que posee una dimensión inmaterial, que abarca la ética, la amistad y el amor.

En esta doble dimensión racional trascendente es como es posible apreciar que el hombre:

- a) Es un ser inteligente; lo que le permite sintetizar a través del uso de su razón el mundo material, conocerse a sí mismo, ejercer su voluntad y trascender a lo inmaterial.
- b) Es además un ser consciente; lo que lo dirige a tener un actuar ético que lo lleva a hacer el bien y rechazar el mal; pero sobre todo:
- c) Es un ser libre; lo que hace que pueda discernir, en uso de su inteligencia, entre las diferentes opciones que se presentan ante sí y valorarlas con el uso de la razón –sin que ello obste para desconocer la influencia de las pasiones–, dependiendo de si decide optar por un camino u otro.

En ejercicio de su inteligencia, consciencia y libertad, el hombre se ha unido en sociedad, en la que confluyen su faceta individual y su tendencia social; mismas que dan origen al Estado, como agrupación de individuos con un fin común, asentados en un territorio, organizados con base en un orden jurídico consuetudinario o formal, en el cual, la autoridad basa su actuación.

En este sentido, si el Estado es una creación humana<sup>61</sup> y el bien es una tendencia natural del hombre, entonces se estima natural –en orden a la propia dignidad humana– que el Estado tenga como finalidad el bien común de los integrantes de su comunidad –que tienen a su vez un fin trascendente–. Ese debe ser el objeto fundamental de su formación.

De acuerdo a esta lógica y desde mi visión personal sin buscar abrir un frente de discusión al respecto –reconociendo la existencia de otras posturas sobre el poder<sup>62</sup> en sociedad–, el Estado, por su razón de ser –no como un fin en sí mismo, sino subordinado al hombre– siempre deberá dirigirse al bien común; al punto que incluso ante la perspectiva del ciudadano que busca la satisfacción individual de los derechos que tiene ante el Estado; para esta organización se presenta una obligación de reconocerlos y tutelarlos.

En suma; desde una perspectiva teórica, el Estado, como integración compleja individual–social representa un necesario acuerdo entre el poder, la autoridad y el conglomerado ciudadano orientado al bien común de la colectividad. Su existencia social–individual requerirá el reconocimiento a los entes que lo conforman de ser sujeto de derechos y obligaciones, lo cual ocurre a través de la personalidad jurídica.

---

<sup>61</sup> Bajo esta ficción se justifica que los hombres salgan del Estado de Naturaleza ya que en éste no existen leyes promulgadas y hechas valer por un valor común, lo que ocasiona un estado de conflicto permanente –pues todos los individuos buscan su propia ventaja–. Ello se soluciona a través del imperio del Estado, en el que se equilibra el deseo y la razón del hombre (Bobbio, 1996, p. 96; Sabine, 1994, p. 357). De este modo, al analizar a Hobbes, Norberto Bobbio nos dice que, “el Estado surge de un pacto que los individuos establecen entre ellos y que tiene el objetivo de obtener la seguridad de la vida mediante la sumisión recíproca a un solo poder” (1996, p. 97). Esta última idea supone que en la sociedad existe una mutua confianza y un respeto al cumplimiento de los pactos, siendo que si alguien violenta el orden social pactado el Estado hará uso del monopolio legítimo de la fuerza del que se le ha investido. En esta tesitura, se reforzará, siguiendo a Locke, la idea de Estado y de sociedad civil, como consecuencia del consentimiento de sus miembros para que el Estado asuma el poder civil para el bien común. (Sabine, 1994, p. 408). Finalmente, no se pierda de vista que la idea estatal, al analizarse, debe tomar en cuenta que –sin importar la postura desde la que se aprecie– siempre será una obra humana, generada en circunstancias histórica-sociales dinámicas, que llevan a los hombres a no siempre actuar racionalmente. (Heller, 1987, p. 34)

<sup>62</sup> En una breve semblanza el ejercicio del poder se ha entendido, a lo largo de la historia del pensamiento político, como justicia (Aristóteles), fuerza (Calicles, Trasímaco, Tucídides), seguridad (Epicuro, San Pablo), fuerza y seguridad (Maquiavelo), fundamento de la ley (Hobbes), instrumento para el desarrollo individual (Locke), actividad creativa del monopolio legítimo de la violencia (Weber), ámbito de actividad (Schmitt), justicia renovada (Strauss, Voegelin, Arendt), lucha por el sentido (Lefort), desafío del orden existente (Rancière) y como lucha por la palabra autorizada (Bourdieu).

Así, se afirma que los seres humanos, por sí mismos, tienen una personalidad. El Estado, en virtud del pacto social, también obtiene una personalidad. En ambos casos, el Derecho estatal otorga su sanción, ya sea para reconocer –como persona física–, en el caso de los humanos, la personalidad jurídica entre ellos y el Estado, abarcando todas las relaciones jurídicas que se tejan entre sí; o bien para otorgar personalidad –como persona moral–, mediante una ficción jurídica, en el caso del Estado y ciertas agrupaciones de seres humanos con fines comunes, para efecto de goce y ejercicio de derechos y obligaciones.

La existencia de un documento de identidad no está exenta de suspicacias; de desconfianza frente a la idea de los riesgos de un Estado policía, que conduzca a esquemas de concentración de poder, en el cual se restrinjan las libertades y derechos humanos, civiles y políticos de los habitantes<sup>63</sup> de cualquier organización estatal.

El ejercicio de la libertad es parte de un estado democrático. Ni los ciudadanos ni sus actores políticos deben aceptar una imposición que privilegia los sistemas extremos de control estatal –que conducen a un fáctico estado policial que busque desde las instituciones controlar la vida de los mexicanos–. Aún bajo el enarbolamiento de la insignia de la garantía de un marco indispensable de acción al ejercicio de la función de gobierno a través de mecanismos de seguridad, los mecanismos de identificación deben ser siempre respetuosos de evitar cualquier violación de las garantías individuales. La generación de la Cédula de Identidad Ciudadana no escapa de estos riesgos, por lo que toca a todos los sectores estatales buscar soluciones integrales y acordes a la libertad personal.

A pesar de las ventajas de una identificación ciudadana, puede cuestionarse este tipo de instrumentos como posibles causas de restricción de las libertades a través de la dotación de un pasaporte interior que deben portar los pobladores en todo momento;

---

<sup>63</sup> El senador René Arce, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática propuso el 14 de septiembre de 2009 un punto de acuerdo en relación con la Cédula de Identificación Ciudadana en el que señala que esta medida "impone una llamada de atención si para lo que sigue en la organización del Registro nacional de ciudadanos el Estado mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, servirá más bien al propósito autoritario, que ha sido su insignia reiterada, y utilizará los datos sin la debida consideración a la confidencialidad de su información, al resguardo y la seguridad en su manejo, al acceso que pudieran tener otras entidades a sus registros y, en última instancia, si habrá de respetarse la privacidad de las personas y quedan a salvo los derechos humanos de todas y todos los mexicanos, pues en dicha base de datos habremos de estar por ley todos los ciudadanos mexicanos"

además de ser detonadores de inspiraciones xenófobas para identificar a una persona como integrante de una determinada etnia o demarcación territorial incómoda para el grupo en el poder. Cabe comentar que a pesar de que se señale que estos últimos propósitos no están presentes para el gobierno en los objetivos que se pretenden alcanzar, debe garantizarse la seguridad jurídica necesaria –además de la política– para que este proyecto se conservará en el marco del absoluto respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

No obstante, esta postura extrema lleva a considerar los equilibrios que deben presentarse entre libertades y esquemas jurídicos. Si bien no se opaca la necesidad y el derecho de los habitantes del territorio de un Estado de contar con medios legales para identificarse plenamente ante el Estado y frente a terceros, ello debe guardar armonía con los parámetros justos de garantía libertaria personal y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

También debe reconocerse que no sólo es una cuestión de diseño institucional de políticas públicas que finalice en normas jurídicas; es también una materia de cultura en general, es decir de honestidad individual y colectiva en la identificación personal y en el reconocimiento de los efectos de derechos y obligaciones de los tratos.

El Derecho, finalmente, únicamente será la cobertura legal que dé formalidad a las obligaciones derivadas de la bilateralidad de la interrelación de la conducta de las personas. En este sentido en los siguientes párrafos se expondrán de manera general el marco legal de la persona y sus atributos, advirtiendo que no obstante también se refiere, para efectos de un más amplio contexto, la existencia de personas morales –además de las personas físicas– este trabajo abordará con detalle únicamente la cuestión de la acreditación de las personas físicas, sin involucrarse en cualquier cuestión ajena a ellas.

En esta línea de pensamiento es necesario referir que el derecho humano a la personalidad se liga en el estudio que se desarrolla en estas páginas, al derecho de los

ciudadanos<sup>64</sup> a que el Estado expida un documento que acredite plenamente su identidad frente a entes privados y ante el Estado, lo que dará certidumbre a las relaciones jurídicas de derechos y obligaciones que se tengan en su interrelación diaria, tanto de derecho privado como de derecho público.

### 3.1 La persona física y los atributos de la personalidad

Como se ha apuntado, el hombre, por el hecho de ser tal, es poseedor de una personalidad propia; misma que en términos jurídicos le permite ser titular de derechos y obligaciones.

Ello implica que la persona física tendrá los siguientes derechos derivados del derecho humano al reconocimiento de la personalidad –en términos generales– (Pacheco, 1985; Domínguez Martínez, 2003):

- a) Derecho a la vida.
- b) Derechos sobre el cuerpo humano o a la integridad corporal.
- c) Derechos sobre el cadáver o a la disposición del cuerpo.
- d) Derecho a la libertad personal.
- e) Derecho a la individualidad (nombre y derechos extrapatrimoniales)
- f) Derecho a la consideración social (derecho al honor y la fama, a la intimidad y a la propia imagen).

A partir de ello se especifican los siguientes atributos de la personalidad (Pacheco, 1985; Galindo Garfias, 1973; Domínguez Martínez, 2003):

- a) *Capacidad de goce y de ejercicio*: aptitud para que una persona pueda adquirir derechos y asumir obligaciones, así como la posibilidad para que pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí misma.
- b) *Nombre*: para el reconocimiento, identificación e individualización de la persona.

---

<sup>64</sup> En el caso de los menores de edad el artículo 111 de la Ley General de Población establece que "la Secretaría de Gobernación podrá expedir un documento de identificación a los mexicanos menores de 18 años..."

- c) *Domicilio*: como sede jurídica del sujeto, que lo vincula en sus relaciones jurídicas con los demás sujetos y las autoridades.
- d) *Estado civil*: situación jurídica concreta de una persona en relación con su familia y con el Estado del que forma parte.
- e) *Patrimonio*: conjunto de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a una persona, con contenido económico y que conforman una universalidad jurídica.
- f) *Nacionalidad*: como vinculación jurídica y política de una persona con un Estado<sup>65</sup>.

El goce de los atributos de la personalidad reconocidos por el Estado a los seres humanos bajo su imperio, se ejerce entre los hombres que entran en relación jurídica entre ellos –de derechos y obligaciones– y entre el Estado y ellos.

Los citados atributos como derechos públicos subjetivos, también se encuentran reconocidos por el derecho civil, es decir la rama del derecho privado que estudia y regula los atributos de las personas, los derechos de la personalidad, la organización jurídica de la familia y las relaciones jurídicas de carácter patrimonial entre particulares, con exclusión de las de contenido mercantil, agrario o laboral –por considerarse estas últimas competencia del derecho público– (Rojina Villegas, 1997).

Cabe referir que en nuestro Código Civil Federal<sup>66</sup> los atributos de la personalidad están regulados en el libro primero: De las personas; título primero: De las personas físicas; artículos 22 al 24 y del 29 al 746.

### **3.2. El Estado y la personalidad jurídica de las personas morales**

La personalidad jurídica de las personas morales parte de una ficción jurídica que les reconoce la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones y de ejercerlos al ser una asociación de hombres o una institución<sup>67</sup> con un fin validado por el orden jurídico, en orden a ser reconocido como sujeto de derecho (Domínguez Martínez, 2003).

---

<sup>65</sup> Con base en el artículo 30 constitucional.

<sup>66</sup> Téngase presente que en derecho mexicano, al ser una república federal, la materia civil es de competencia diferenciada: es decir, existe un código civil federal y 32 códigos civiles locales.

<sup>67</sup> La discusión de la personalidad jurídica del Estado nos lleva a dos grupos teóricos: a) las que la afirman suponiendo una doble personalidad del Estado; como la manifestación de dos voluntades; como una

La persona moral está enfocada a objetivos específicos y, en este sentido, el Derecho Mexicano considera, en el artículo 25 del Código Civil Federal, que son personas morales:

- a) La Nación, los estados y los municipios.
- b) Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley<sup>68</sup>.
- c) Las sociedades civiles o mercantiles.
- d) Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal.
- e) Las sociedades cooperativas y mutualistas.
- f) Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- g) Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736<sup>69</sup>.

En el caso del Estado y de las personas morales, la personalidad jurídica se caracteriza por los siguientes atributos (Domínguez Martínez, 2003):

- a) *Capacidad de goce y de ejercicio*: aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y para ejercerlos.
- b) *Denominación o razón social*: para su identificación e individualización de acuerdo a las normas establecidas para tal efecto.
- c) *Domicilio*: como sede jurídica del sujeto que lo vinculan en sus relaciones jurídicas con las demás personas físicas y morales y con las autoridades.
- d) *Patrimonio*: conjunto de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a una persona, con contenido económico y que conforman una universalidad jurídica.

---

personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y como ejecutor de funciones en el ejercicio del poder público; y, b) las que la niegan; subrayando su carácter ficticio. (Fraga, 2000, p. 120)

<sup>68</sup> Tales como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos (artículos 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); el ejido y las comunidades agrarias (artículos 9 y 99 de la Nueva Ley Agraria).

<sup>69</sup> Que refiere a la existencia, capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, funcionamiento, transformación, disolución, liquidación y fusión de las mismas.

- e) *Nacionalidad*: como vinculación jurídica de una persona con un Estado a partir de que se constituyeron con base en las leyes mexicanas y que tienen en México su domicilio legal<sup>70</sup>.

El Código Civil Federal regula los atributos de la personalidad en el libro primero: De las personas; título primero: De las personas morales; artículos 25 al 28 y del 29 al 746.

### **3.2.1. Acreditación de la personalidad jurídica en el Estado mexicano**

Para el ejercicio de derechos y obligaciones, tanto por parte de las personas físicas, como de las personas morales es necesaria la acreditación de la personalidad jurídica. Las formas son variadas dependiendo del tipo de sujeto.

La acreditación de la personalidad del Estado está ligada a la representación de sus poderes; por ejemplo, el gobierno se representa a través del Jefe de Estado, mismo que es electo mediante un mecanismo que le confiere dicho encargo.

A su vez, para el ejercicio del gobierno, el Jefe de Estado cuenta con una estructura administrativa nombrada jerárquicamente, a través del cual se desdobra la personalidad estatal<sup>71</sup> y, con ello, su actuar. Las personas morales de carácter privado asumirán su personalidad a través de la dotación de una razón social otorgada por el Estado. Los seres humanos a través de mecanismos documentales considerados idóneos.

Al tratarse de la acreditación de la personalidad jurídica de las personas físicas, para efectos de derecho público y privado se ha optado en el Derecho Mexicano por la Cédula de Identidad Ciudadana. Ello tiene su fundamento legal en el artículo 36 Constitucional, el cual establece como obligación del ciudadano: “inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos”. Esta disposición se ratifica en el contenido de los artículos 98, 104 y 105 de la Ley General de Población<sup>72</sup>, planteándose el imperativo para todos los ciudadanos de obtener la cedula nacional de identidad.

---

<sup>70</sup> Artículo 8 de la Ley de Nacionalidad.

<sup>71</sup> Con las particularidades que se establecen de acuerdo al tipo de Estado y tipo de gobierno.

<sup>72</sup> **Artículo 98.** Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana.

Sin embargo, a pesar de estar ello previsto expresamente en nuestro sistema jurídico, delegándose esta responsabilidad en su administración a la Secretaría de Gobernación, actualmente no se cuenta con dicho registro y cédula. Se trata entonces de una disposición de derecho positivo vigente que es letra muerta y que en la práctica ha sido sustituido generalmente por la credencial para votar con fotografía o el pasaporte<sup>73</sup>, como documentos idóneos sustitutos para la acreditación de la personalidad jurídica de los nacionales en derecho mexicano.

El tema de la acreditación de la personalidad jurídica afecta a todas las ramas del derecho público y privado en México, al ser el hombre el centro de imputación objetiva del Derecho. En este sentido, la importancia de un documento indubitable para la acreditación de la personalidad es fundamental para la certeza jurídica y para evitar la comisión de conductas que lleven a hacer mal uso de los documentos que se usan actualmente para acreditarla (credencial para votar con fotografía, pasaporte, credenciales de centros laborales oficiales, entre otros) o a la usurpación de la personalidad jurídica de un individuo (Noriega, s/a)

Cabe comentar que las soluciones en materia de políticas públicas y soluciones legales se han tomado, tanto en la esfera de competencia federal como local, sin un patrón uniforme sobre qué o cuáles documentos fungirán como prueba plena para la acreditación de la personalidad; si bien considero que este debate también debe resolver el destino de la citada Cédula de Identidad Ciudadana.

Por tal motivo, se ofrecen en este trabajo un cuadro que esboza de manera general las formas adoptadas para tales efectos a nivel federal<sup>74</sup> en relación con la citada Cédula.

---

**Artículo 104.** La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.

**Artículo 105.** La Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

<sup>73</sup> Documento con poder probatorio pleno de la nacionalidad e identidad de las personas en el extranjero. La autorización para la estancia en otro país, puede complementarse a través de la visa.

<sup>74</sup> En el ámbito local existe también una falta de uniformidad en los mecanismos requeridos por las normas para la acreditación de la personalidad. Por ejemplo, en materia procedimental, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal requiere genéricamente "identificaciones oficiales" (artículos 8 y 16), mientras que el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima no especifica el instrumento que se requiere.

En estas tablas se observará la falta de consenso en el instrumento considerado idóneo legalmente para la acreditación única de la personalidad jurídica, dando pie a la existencia de un exceso de documentos oficiales.

No debe dejarse de lado, además, que el ejercicio de la función pública presenta conflictos entre los intereses individuales de los actores gubernamentales y los intereses públicos. Esta divergencia entre el interés privado y el colectivo también se reproduce en la sociedad organizada<sup>75</sup> y en los ciudadanos que integran el Estado y su resolución se desenvuelve en el contexto de la sociedad estatal y sus instituciones, escenario en el que confluyen gobierno, pueblo (individuos y organizaciones) y orden jurídico.

#### ORDEN FEDERAL (CUADRO COMPARATIVO DE LEGISLACIONES FEDERALES)

Norma jurídica	Fundamento legal	Documento para acreditar la personalidad jurídica
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 36	Cédula de Identidad Ciudadana.
Ley General de Población	Artículo 105	Cédula de Identidad Ciudadana.
Reglamento de la Ley General de Población	Artículo 48	Cédula de Identidad Ciudadana.
Código Civil Federal	–	No especifica.
Código Federal de Procedimientos Civiles	–	No especifica.
Ley de Ahorro y Crédito Popular	–	No especifica.
Código Federal de Procedimientos Penales	–	No especifica.
Ley de la Policía Federal	–	No especifica.
Ley Federal de Seguridad Privada	Artículo 32	Cédula de Identificación.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Artículo 180	–Documento de identidad expedido por autoridad. –A través de los medios y

<sup>75</sup> En la sociedad organizada hay que tomar en cuenta especialmente a los grupos de presión, que actúan de acuerdo a sus propios intereses. Ello considerando que si todos los miembros de un grupo de individuos tienen determinado interés en común se manifestará una tendencia a satisfacerlo, lo que motivará la participación organizada de la ciudadanía en la sociedad (Olson; 1992: p. 203).

Norma jurídica	Fundamento legal	Documento para acreditar la personalidad jurídica
		procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.  –Credencial para Votar con Fotografía.
Código de Comercio	–	No especifica.
Ley de Capitalización del PROCAMPO	Artículo 16	–Credencial para Votar con Fotografía. –Clave Única de Registro Poblacional. –Identificación Oficial con Fotografía. –Cédula de Identificación Fiscal.
Ley de Concursos Mercantiles	–	No especifica.
Código de Justicia Militar	–	No especifica.
Ley General de Salud	77 bis 7	Cédula del Registro Nacional de Población.
Ley de Nacionalidad	Artículo 3	–Acta de nacimiento. –Pasaporte. –Cédula de Identidad Ciudadana. –Carta de naturalización. –Certificado de nacionalidad. –Matricula consular.

#### **4. Breve apunte histórico: la personalidad jurídica en México y la Cédula de Identidad Ciudadana**

Como se ha señalado, la personalidad jurídica de los seres humanos –personas físicas– es un hecho reconocido por el orden jurídico para tener derechos y obligaciones. En el caso de la persona moral esto ocurre en virtud de una ficción jurídica.

##### **4.1 Semblanza histórica**

Esto que actualmente es indiscutible en la antigüedad se presentó de muy diversas maneras. Por ejemplo, en el caso del derecho romano, antecedente histórico de nuestro

derecho de corte romano–canónico, la personalidad jurídica ocurría en virtud de la cualificación individual, por concurrir en él la condición de libre, ciudadano y no sujeto a patria potestad<sup>76</sup>, lo que se registraba en los censos practicados por Roma para ubicar a los libres, libertos –ambos eran considerados ciudadanos– y a los esclavos. (Iglesias, 2004).

Esta connotación cualificada, con matices de *ius soli* e *ius sanguini*, continuó durante el derecho medieval, matizándose hasta el movimiento codificador, que implementó ideas liberales que llevaron a una ampliación general de las libertades civiles a todos los individuos, fortaleciendo el reconocimiento del Estado de personalidad jurídica sin limitaciones para todos sus nacionales. En todos estos casos, el derecho en Nueva España, al ser una colonia ibérica, fue un espejo de la legislación castellana, con los matices aplicados en virtud del derecho indiano.

#### **4.2 La personalidad jurídica en México**

En el México independiente la acreditación de la personalidad buscó desprenderse rápidamente del derecho hispano a través de los tempranos esfuerzos para dotar de cartas de ciudadanía y naturalización otorgadas por los gobiernos de los estados, a partir de la fe de bautizo que presentara cada individuo, y que permitían la acreditación de la personalidad para efectos civiles y algunos actos de elección popular, si bien el sistema de votación era indirecto en primer grado<sup>77</sup>.

Un tema paralelo es la evolución de los sistemas de registro poblacional en México, que tienen como antecedente formal inmediato, como fuente de inspiración, –en el marco de las codificaciones modernas– el Registro Poblacional del Reino de Bélgica. (Cortes Cruz y Gasca Arroyo, 2002, p. 4).

En el caso mexicano, fue hasta la primera presidencia de Benito Juárez –una vez restaurada la República–, a través de la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil del 27 de enero de 1857, documento legal que estableció la obligación por parte de todos

---

<sup>76</sup> Ejemplos de disposiciones sobre esta materia se encuentran en el *Corpus Iuris Civilis*, en especial en el *Digesto* y en otros documentos como las *Institutas* de Gayo.

<sup>77</sup> La elección indirecta, de amplio uso durante el siglo XIX, consiste en que se realizan elecciones de electores de acuerdo a una serie de grados de electores en donde los primeros elijen a los segundos y así sucesivamente.

los habitantes del país de inscribirse en el Registro Civil; si bien fue con la Ley sobre el Estado Civil de las Personas del 28 de julio de 1859, cuando esta institución fue dotada de carácter nacional para hacer constar el estado civil de los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional.

De este modo tomó forma la instauración de un registro civil –reemplazando el control del Estado civil de los individuos al que efectuaba la Iglesia Católica a través de los registros parroquiales–, en el cual se estableció, en virtud del Reglamento de los Juzgados del Registro Civil de los habitantes del Distrito Federal del 5 de septiembre de 1861 y su reforma del 1 de octubre de 1869, misma que se extendió a todo el país, con la obligación del Estado de formar padrones exactos de los individuos en México que existieran, nacieran o llegaran a ejercer un cargo público. (Guerra, 1974)

Cabe comentar que esta temprana disposición no fue complementada en los códigos civiles para el Distrito Federal y territorios federales de 1870 y 1884 –emitidos bajo la vigencia de la Constitución de 1857–; ni tampoco el Código civil para el Distrito Federal y territorios federales de 1928 –ya en la vigencia de la Constitución de 1917–.

Fue hasta la Ley de Identificación Personal del 12 de enero de 1933 cuando se establece un documento con validez de instrumento público nacional con fines de identificación (Guerra, 1974, p. 99; Casarrubias, 1971, p. 50 y Cortes Cruz y Gasca Arroyo, 2002, p. 18; Nieto, 2007, pp. 1 a 4); política pública que continuó adoptándose en términos de las leyes generales de población de 1936 –en la que se estableció la obligatoriedad para los servidores públicos de inscribirse en el Servicio Nacional de Identificación–, 1947<sup>78</sup> y la vigente Ley General de Población de 1974 y sus reformas.

No obstante la existencia en la legislación secundaria de una obligación ciudadana para obtener un documento público de identidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no se contenían ninguna mención legal expresa.

---

<sup>78</sup> La política de dotación de instrumentos de identificación de ciudadanos mexicanos también se desarrolló en la Ley del Servicio Militar Nacional del 11 de septiembre de 1940 y su Reglamento de 10 de noviembre de 1942 –expedidos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial-. En el artículo 49 de la Ley en cita se dispone: “Todos los mexicanos de edad militar recibirán una tarjeta de identificación en la que consten sus generales, huellas digitales, clase a que pertenezcan y si han cumplido con el servicio de las armas o si están excluidos o aplazados...”.

Esta situación cambió en virtud de la reforma del 6 de abril de 1990, al artículo 36, fracción primera, del texto constitucional<sup>79</sup>, que sustituyó la obligación del ciudadano de inscribirse en los padrones electorales por la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos, que expediría un documento para acreditar la ciudadanía mexicana, lo que condujo finalmente a la generación de la Credencial para Votar con Fotografía normada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Quedó así pendiente lo referente a la creación de la Cédula de Identidad Ciudadana regulado en la Ley General de Población.

Con base en la reforma al artículo 36 constitucional, que estableció el Registro Nacional de Ciudadanos, el gobierno buscaba empatar la existencia de un documento para acreditar la ciudadanía con la demanda de los partidos políticos de oposición para establecer un documento de identificación electoral.

Esta última postura se impuso en línea separada al planteamiento del Gobierno Federal, por lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 recogió la Credencial para Votar con Fotografía, definiéndose entonces –a partir de 1991– la constitución del Registro Federal Electoral y la emisión de dicha credencial, como el documento público que acredita el registro ciudadano en el padrón electoral y, por tanto, su capacidad jurídica para sufragar en los comicios federales y locales. (Hernández Soto, 2008, pp. 87 y 88).

Cabe comentar que esta reforma es efecto de una de las modificaciones al panorama electorales más importantes de los últimos años en México, pues fue a partir de estas medidas fue cuando el quehacer político y el sistema de partidos, que empezó su andanza democrática real en 1977 logró consolidarse –sin que ello quiera decir que se vive en un *status perfecto*– y, por consiguiente se configuró en un régimen, que de

---

<sup>79</sup> La redacción original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 dice: “**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República: **I.** Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes”. El texto vigente señala: “**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República: **I.** Inscribirse en el catastro de la municipalidad, propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente Nacional de Ciudadanos y la expedición del 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.”

acuerdo a la clasificación de Sartori (1994), se le puede denominar de pluripartidista moderado, permitiendo así que las opciones políticas para los mexicanos se ampliaran y se diversificaran las fuerzas y representaciones políticas en el ámbito federal, estatal y municipal.

Este transitar en un inicio fue demasiado lento en su primera década, sin embargo, aceleró su paso a partir de la controvertida elección federal de 1988 y las reformas que le siguieron<sup>80</sup>, con el objetivo de contar con estructuras normativas e institucionales sólidas para el fortalecimiento y la calidad del régimen democrático mexicano.

---

<sup>80</sup> Entre 1989 y 1990 se impulsa de nueva una reforma constitucional que logra la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la creación del Instituto Federal Electoral como un componente legitimador del proceso electoral y una instancia administrativa para organizar los comicios y salvaguardar la buena marcha de los partidos en un marco de libertades político-electorales. En esta misma etapa, nace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo antecedente fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1986. Posteriormente, en el año de 1994 se constituye la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

### TERCERA PARTE: LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA Y EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

El conocimiento de la dinámica de los componentes de la estructura del derecho patrio mexicano y sus instituciones, así como el papel desarrollado por los actores políticos, permite sentar las bases de la vida democrática y la convivencia pacífica nacional. Ello requiere previamente analizar los elementos sustanciales que le dan origen.

En este sentido, a continuación se procederá a una parte densa –complementaria de las dos anteriores–, pero que se estima útil, referente a las características normativas actuales de la Cédula de Identidad Ciudadana y su Registro.

#### **5. La Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos.**

La cédula de identidad surgió formalmente en México en virtud de la ley del 17 de enero de 1933, con el objetivo de ser un instrumento con validez pública, que fungiera como instrumento jurídico de validez plena, para acreditar la personalidad de su titular<sup>81</sup>; es decir, dotado con garantía de fe pública *per se*; ya sea ante las personas o ante las autoridades y los particulares.

A través de esta disposición legal se buscó obtener dos efectos colaterales (Casarrubias, 1971):

- a) la garantía jurídica de la certeza en la identificación personal; y
- b) la identificación práctica de su propietario.

---

<sup>81</sup> Tomando en cuenta que la personalidad es un derecho humano, que además ha sido reconocido por las naciones firmantes –como México– de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984. En el artículo 6º de dicha declaración se establece: “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”. Ello también ha sido recogido por el orden jurídico nacional.

Como se ha mencionado, es importante considerar que la identificación jurídicamente indubitable, de los habitantes de un país, es un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado –al derivar del derecho humano a la personalidad–. Tómese en cuenta que de acuerdo al artículo 36 constitucional los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Ello involucra el diseño y aplicación de políticas públicas para su implementación, considerando que los efectos de esta medida alcanzarán tanto a las ramas del derecho privado –por ejemplo en las transacciones civiles y mercantiles–; como las ramas del derecho público –para efectos tributarios, electorales o de responsabilidad penal, entre muchos otros–.

Cabe comentar que, en la materia electoral, actualmente ello ocurre a través de la Credencial para Votar con Fotografía. Tómese en cuenta que cuando se crea formalmente el Registro Nacional de Ciudadanos, por reforma del 12 de diciembre de 1992, se plantea que la Cédula de Identidad Ciudadana sea también utilizada para ejercer el derecho ciudadano al voto. (Hernández Soto, 2008). Bajo este escenario se observa que los temas del Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro Federal de electores tienen sectores de convergencia en la cuestión de la ciudadanía; cabe comentar, por ejemplo, que la Secretaría de Gobernación tiene obligación legal de proporcionar al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales. (Artículo 112 de la LGP).

Además, esto tiene un matiz adicional tratándose de la nacionalidad –como vínculo jurídico y político que se establece entre una persona y un Estado–, lo que nos conduce a la creación de un documento específico para estos particulares efectos frente al resto de los países<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Es decir el pasaporte, regulado en la Ley de Nacionalidad. Se estima útil apuntar que en esta ley se prevé que la Cédula de Identidad Ciudadana se considerará, para efectos de esta norma, un documento idóneo para probar, en el territorio nacional, la nacionalidad mexicana. (Artículo 3º de la Ley de Nacionalidad)

Es necesario recalcar que la relación de la acreditación de la identidad por parte de los ciudadanos, además de las consecuencias de ejercicio de derechos y obligaciones frente a otros ciudadanos y el Estado, tienen un carisma especial en función de los beneficios que se otorgan en los planes de política social de los gobiernos nacionales, que para cuestiones de concesión de apoyos –en la mayor parte de las ocasiones– requieren se compruebe la personalidad del titular, en función de su ciudadanía<sup>83</sup>.

Por ejemplo en México para acceder a los beneficios del programa de asistencia social y combate a la pobreza extrema más importante del gobierno federal: *Oportunidades* –con base en las reglas de operación de este programa de desarrollo humano vigentes en 2009– es requisito indispensable para acceder a todos sus beneficios –que contempla apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso– presentar alguno de los siguientes documentos –señalados ejemplificativamente–: a) credencial para votar con fotografía, b) acta de nacimiento, c) Cédula Única de Registro Poblacional, d) constancia de la autoridad local, e) pasaporte, f) cartilla del servicio militar nacional o g) credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores<sup>84</sup>, entre otras más.

Cabe comentar que el escenario de los mecanismos de acreditación de la personalidad jurídica están también sujetos a los fenómenos de transformación de la sociedad, que conducen a la modificación de sus instituciones gubernamentales, civiles y políticas; mismas que deberán estar atentos a los temas que forman parte de la agenda pública, para, de estimarse convenientes, llevarlos a la agenda de gobierno y hacer así ajustes en la estructura institucional en la cual se desenvuelve de cara al funcionamiento burocrático y la armonía de los intereses colectivos.

Ello no sólo beneficiará a la sociedad, sino también a la operación del gobierno, que permitirá que su funcionamiento sea accesible, moderno y eficiente (Cortes y Gasca, 2002), con lo cual se estarán en mejores condiciones de gobernabilidad y cumplimiento de la misión de beneficio colectivo implícito en la naturaleza del Estado.

---

<sup>83</sup> Las materias que se excluyen de este requisito de ciudadanía están relacionadas a cuestiones humanitarias, como la atención médica de primeros auxilios y el goce de las garantías individuales que otorga la Constitución; ello dentro del marco legal establecido en la misma Norma Suprema.

<sup>84</sup> Esta situación también se presenta en esquemas comparados. Tal es el caso de Chile, en donde para acceder a los programas de asistencia del sistema de protección social *Chile solidario* es necesario contar con la Cédula de Identidad que otorga a los ciudadanos chilenos el Servicio de Registro Civil e Identificación de este país.

Todo esto nos llevará, finalmente, en este trabajo, a subrayar la necesidad de la fijación de una decisión de gobierno por parte de la Secretaría de Gobernación mexicana sobre el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana –a través del diseño de una política pública para tal efecto–, de acuerdo a las circunstancias y necesidades de la identificación ciudadana en el México de hoy<sup>85</sup>, los medios que existen actualmente, y el análisis de las experiencias nacionales y comparadas en esta materia.

Partamos también de que en términos del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son ciudadanos<sup>86</sup> de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos –adquirida por nacimiento o por naturalización (artículo 30 Constitucional<sup>87</sup>)–, reúnan, además, los requisitos de a) haber cumplido 18 años, y b) tener un modo honesto de vivir.

El marco jurídico en el que se sustenta la acreditación de la personalidad jurídica en México está comprendido en la Ley General de Población<sup>88</sup> y su reglamento, mismos que dan razón jurídica de existencia a la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos.

A su vez, acorde a la jerarquía normativa de nuestro sistema legal, que deriva del fundamento normativo supremo –en esta materia– en el artículo 36 Constitucional, en el cual se establece como obligación de todo ciudadano mexicano la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

---

<sup>85</sup> Obsérvese que tomando en consideración que si coincidiera el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral con el número de ciudadanos que realmente existe en el país, ello abarcaría en el 2009, un universo de más de 78 millones de ciudadanos en promedio.

<sup>86</sup> Tema estrechamente ligado con los derechos políticos de un país.

<sup>87</sup> **Artículo 30 constitucional.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

**A.** Son mexicanos por nacimiento:

**I.** Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

**II.** Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y

**III.** Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

**B.** Son mexicanos por naturalización:

**I.** Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

**II.** La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

<sup>88</sup> Particularmente en los artículos 98, 104 y 105 de la LGP y 47 al 51 del Reglamento de la LGP.

En este sentido y para efectos de contar con el conocimiento de las bases normativas esenciales del tema en análisis, a continuación se ofrece –someramente– un panorama general sobre el marco jurídico que rodea al tema de esta investigación, con el objeto de analizar con mayores elementos de conocimiento, la cuestión de la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos, desde la óptica de las políticas públicas y aprovechando la perspectiva comparada, en busca de una propuesta de solución a la problemática de la acreditación de la personalidad.

Se parte del presupuesto normativo de que la Ley General de Población del 7 de enero de 1974 y sus reformas, vigentes, regulan estas materias en sus artículos 97 a 112, dentro del capítulo *Registro nacional de ciudadanos y cédula de identidad ciudadana*, contenidos que se exponen en adelante.

### **5.1. La Cédula de Identidad Ciudadana**

En la Ley General de Población se establece que el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación (Artículo 97 de la LGP). Ello ocurre considerando que esta instancia de gobierno<sup>89</sup> se ha encargado históricamente de la identificación de mexicanos y extranjeros<sup>90</sup>.

También se reitera la disposición del artículo 36 Constitucional, de que los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana (artículo 98 de la LGP).

La Cédula de Identidad Ciudadana es considerada por la legislación mexicana como el documento oficial de identificación, expedido de manera gratuita (artículo 50 del Reglamento de la LGP) por una autoridad oficial –la Secretaría de Gobernación–, para hacer prueba plena sobre los datos de identidad que se contienen en ella, con relación a su titular; lo que le otorga valor pleno –desde el punto de vista jurídico– como medio de

---

<sup>89</sup> En términos del artículo 27, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Gobernación manejar el servicio de identificación personal.

<sup>90</sup> En esta materia trabajan coordinadamente la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

No obstante, es importante aclarar que ninguna persona puede ser sancionada por la no portación de la Cédula de Identificación Ciudadana, ya que se trata de un derecho ciudadano, a pesar de la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos que establece el artículo 36 constitucionales –derivado de su carácter de norma jurídica imperfecta<sup>91</sup>–; si bien corresponderá al titular de la Cédula de Identidad Ciudadana su custodia y conservación, debiendo dar aviso a la Secretaría de Gobernación, dentro de los 30 días siguientes, si la pierde o se le destruye; ello con objeto de tramitar su reposición (artículos 104 a 106, 108 y 110 de la LGP y artículo 51 del Reglamento de la LGP).

Los requisitos que enumera la ley para obtener la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos son los siguientes (artículo 99 de la LGP), mismos que deberán satisfacerse en su integridad:

- a. Presentar la solicitud de inscripción correspondiente;
- b. Entregar copia certificada del acta de nacimiento<sup>92</sup> o, en su caso, del certificado de nacionalidad<sup>93</sup> o de la carta de naturalización<sup>94</sup>.

En el caso de que, por alguna causa fundada y motivada puesta a consideración de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, no se pudiera entregar la copia certificada del acta de nacimiento, el acta podrá ser sustituida por los documentos que garanticen fehacientemente la veracidad de los datos personales del interesado (artículo 100 de la LGP).

En este último supuesto pueden presentarse –en términos del Reglamento de la LGP (artículo 60)– los siguientes instrumentos: a) cédula profesional; b) pasaporte; c)

---

<sup>91</sup> Aquellas que no tienen sanción.

<sup>92</sup> Es el formato legal debidamente autorizada por el juez del registro civil en la que se hace constar un hecho o acto del estado civil. Su expedición y contenido está regulado por la legislación civil de cada entidad federativa.

<sup>93</sup> Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad. (Artículo 2º de la Ley de Nacionalidad).

<sup>94</sup> Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros (Artículo 2º de la Ley de Nacionalidad).

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, f) credencial de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado –todos estos instrumentos deberán contar con fotografía y ser expedidos, al menos uno de ellos, con una antigüedad mínima de un año–; g) así como el ofrecimiento y rendición de la prueba testimonial, por parte de personas que hayan obtenido ya su Cédula de Identidad Ciudadana, la cual deberán exhibir al rendir su testimonio o h) la testimonial de la autoridad tradicional indígena y de la autoridad municipal o de la delegación del lugar.

Además no se excluye que el Registro Nacional de Ciudadano pueda requerir al solicitante un medio adicional de identificación, tal como lo es la Credencial para Votar con Fotografía.

También, se establece que todos los datos relativos a la identidad de las personas, podrán ser verificados por la Secretaría de Gobernación mediante la 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. Ello implica también la obligación de estas autoridades de proporcionar la información requerida (artículo 101 de la LGP).

Cubiertos los requisitos requeridos por la Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación deberá expedir y poner a disposición del ciudadano, en forma gratuita, la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana (artículo 103 de la LGP).

Un supuesto que también prevé la normatividad en materia de Cédula de Identidad Ciudadana consiste en la identificación de irregularidades en los documentos presentados por el interesado por parte de la autoridad tramitadora, lo que trae como consecuencia la suspensión del registro correspondiente.

Ello deberá ser informado al requirente, por escrito, en un término no mayor de quince días, indicándose las causas por las cuales no procede su trámite y, en su caso, cómo podrá subsanarlas. El ciudadano conservará –no obstante– su derecho para solicitar a la

Secretaría de Gobernación la aclaración del rechazo, en un término de treinta días hábiles a partir de la fecha en que recibió la notificación.

La presencia de las irregularidades incluso, dependiendo de su gravedad, podrían llevar a las autoridades de prosecución de justicia a iniciar un procedimiento penal o administrativo –dependiendo del caso como se señala–, tratándose de falsificaciones o suplantación de personalidad (artículos 102 de la LGP y 68 a 72 del Reglamento de la LGP).

Los datos que componen la Cédula de Identidad Ciudadana son los siguientes, considerando elementos de identificación básicos requerido (artículo 10):

- a. Apellido paterno, apellido materno y nombre.
- b. Clave Única de Registro de Población.
- c. Fotografía del titular.
- d. Lugar de nacimiento.
- e. Fecha de nacimiento.
- f. Firma y huella dactilar.

Tómese en cuenta que con base en el Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población, publicado el 30 de junio de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, podemos decir que la CURP es una clave de registro de los mexicanos, única e irrepetible, generados a partir de los datos probatorios de identidad en los que se asiente el nombre completo, la fecha de nacimiento, el sexo y la entidad federativa de nacimiento, a los que se suman dos elementos alfanuméricos.

La Cédula de Identidad Ciudadana deberá renovarse transcurridos quince años de expedida, siendo devuelta por el usuario al Registro Nacional de Ciudadanos cuando se le otorgue una nueva (artículo 109 de la LGP). A mayor abundamiento, los supuestos de renovación son los siguientes:

- a. A más tardar, noventa días antes de que concluya su vigencia; la cual no podrá exceder de 15 años;

- b. Cuando esté deteriorada por su uso; y
- c. Cuando los rasgos físicos de una persona cambien de tal suerte que no se correspondan con los de la fotografía que porta la cédula.

Es relevante resaltar el caso de los mexicanos menores de 18 años, quienes no pueden obtener aún –por cuestión de edad mínima– la Cédula de Identidad Ciudadana. A ellos la Secretaría de Gobernación les podrá expedir la Cédula de Identidad Personal, con vigencia de seis años y necesidad de renovarla cuando los rasgos físicos asentados no correspondan con los asentados en la fotografía de la cédula. Este documento deberá ser presentado al tramitar la Cédula de Identidad Ciudadana, cuando los antes menores alcancen la mayoría de edad, sin que sea ya necesario presentar una copia certificada de su acta de nacimiento (artículo 66 del Reglamento de la LGP).

En ella se contendrá: a) el nombre completo, b) sexo del o la menor, d) lugar y fecha de nacimiento, e) nombres completos del padre y la madre, f) Clave Única de Registro de Población, g) fotografía del titular, h) huella dactilar, i) de ser factible, firma del titular y j) lugar y fecha de expedición. Su trámite corresponderá al padre o tutor y al propio menor si ha cumplido catorce años (artículo 111 de la LGP y artículos 52 a 58 del Reglamento de la LGP).

## **5.2. El Registro Nacional de Ciudadanos**

Fundado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Población y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el establecimiento y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos<sup>95</sup>.

Este organismo tiene por objeto establecer un sistema registral permanente que integre en sus bases de datos la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos de la ley –partiendo de la base de que el artículo 36 de la Constitución Política establece esta inscripción como un derecho y una

---

<sup>95</sup> En términos del artículo 87 de la Ley General de Población el Registro Nacional de Ciudadanos, junto con el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de los Extranjeros residentes en México, se integran en un registro concentrador llamado Registro Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

obligación de todos los ciudadanos mexicanos<sup>96</sup>–, a través de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Sus registros contemplan (Artículo 47 de la Ley General de Población):

- a. Nombre completo.
- b. Sexo del ciudadano.
- c. Lugar y fecha de nacimiento.
- d. Lugar y fecha en que se llevó a cabo la inscripción de la persona al Registro Nacional de Ciudadanos.
- e. Nombre completo y nacionalidad del padre y la madre, cuando se consignen en los documentos presentados.
- f. Datos de localización del acta de nacimiento en el Registro Civil, o del certificado de nacionalidad, o de la carta de naturalización.
- g. Nacionalidad de origen, cuando el ciudadano haya adquirido la nacionalidad por naturalización.
- h. Clave Única de Registro de Población.
- i. Fotografía, huella digital y firma del ciudadano.

En este sentido sus fuentes de información abarcarán tanto al Registro Civil de las 32 entidades federativas del país<sup>97</sup>, así como el Registro de Naturalización y de Nacionalidad –que contemplará los registros de los mexicanos nacidos fuera de México y de los extranjeros que han obtenido la nacionalidad mexicana–, lo que a su vez sustenta la expedición de los documentos de identificación que se tramiten con base en estos registros.

---

<sup>96</sup> No obstante, el artículo 48 de la Ley General de Población, flexibiliza esta opción, en términos perentorios para su obtención, en el caso de los mexicanos que viven en el extranjero. Téngase en cuenta que, en términos del artículo 28, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las funciones de registro civil en el extranjero están confiadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Servicio Exterior Mexicano.

<sup>97</sup> Con el objetivo de lograr la uniformidad de requisitos mínimos –para efectos comparativos y de registro nacionales- el gobierno federal ha impulsado la celebración de acuerdos de coordinación con los estados de la República en materia registral civil. En virtud de este esfuerzo también se busca cruzar los datos de las actas de nacimiento con la Cédulas Únicas de Registro Poblacional, lo que ha permitido que a la fecha –según datos de la Secretaría de Gobernación- se tengan vinculadas 83 millones de actas de nacimiento de mexicanos con las CURPS.

Para estos efectos se prevé la creación del Registro Nacional de Ciudadanos, institución que contará con el apoyo de un Comité Técnico Consultivo de dicho Registro; el cual tendrá como objetivo fundamental estudiar, analizar, asesorar y proponer opiniones técnicas a la Secretaría de Gobernación sobre los programas y los métodos de identificación e inscripción del Registro Nacional de Ciudadanos (artículo 86 del Reglamento de la LGP).

El Comité Técnico Consultivo del Registro Nacional de Ciudadanos tendrá dos sesiones ordinales al año y las extraordinarias a las que convoque el Presidente del mismo. Estará integrado por el Subsecretario de Población y Asuntos Religiosos, como representante de la Secretaría de Gobernación –quien fungirá como Presidente–; el Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal –quien será el secretario– y por representantes de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuyas actividades se vinculen con esta materia.

También se integrarán invitados, los cuales podrán ser, a petición del Presidente del Comité, representantes de las entidades federativas y los municipios, de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de otras organizaciones e instituciones relacionadas con estos temas, así como a distinguidos especialistas en la materia. (Artículos 87 y 88 del Reglamento de la LGP)

Para efectos operativos del Registro se prevé la presentación, por parte del ciudadano, de una solicitud de inscripción; ello deberá ser en los formatos emitidos por el administrador del Registro Nacional de Población (artículo 59 del Reglamento de la LGP).

Además se deberá estampar la firma y huellas dactilares conforme a las técnicas que emita la Secretaría de Gobernación, así como manifestar el domicilio en el que se habita y presentar comprobante del mismo. Para el caso de los y las menores de edad, se deberá, cuando menos, estampar sus huellas dactilares en la solicitud que se presente ante la autoridad (artículo 62 del Reglamento de la LGP).

## CONCLUSIÓN

El hecho de contar con un exclusivo documento de acreditación de la personalidad, con efectos generales *erga omnes*, lleva sin duda a una mayor seguridad jurídica asociándose una sola persona con un único instrumento. Produce certeza –tanto legal como fáctica– y es un detonante de la simplificación de los trámites de acreditación de personalidad, lo que se traduce en disminución de costos administrativos.

Además, de cara al Estado, conocer quiénes son los ciudadanos permite planificar con más conocimiento de causa los programas sociales –por ejemplo–, así como fortalece el federalismo –a través de protocolos únicos de identidad federal, estatal y municipal– y el patriotismo nacional mediante el sentido de pertenencia.

Es por tanto indispensable contar con un mecanismo de identificación plena para los mexicanos, lo que no ocurre en este momento, en el que se vive la pluralidad de instrumentos como la constante –encabezados por la Credencial para Votar con Fotografía–.

La solución, sin embargo, no está en generar –o dar vida– a un nuevo documento, que tenga como función principal la de identificar a los ciudadanos, acreditar la mayoría de edad para efectos jurídicos o de requisito *sine qua non* para que a sus titulares ejerzan los derechos civiles –en materia de derecho privado y público–, políticos –para elegir y ser elegidos– y asuman sus obligaciones jurídicas, promoviéndose así la democracia como una forma de vida –tal como dice la Constitución mexicana en el artículo tercero–, tanto como vivificación de la libertad dotada por las personas al Estado como por el que todos los órganos del poder público tienen acotadas sus facultades, limitadas entre sí y frente a los gobernados.

La conclusión de esta investigación no se dirige a afirmar que la Cédula de Identidad Ciudadana y la Credencial para Votar con Fotografía son documentos incompatibles, pues legal y fácticamente pueden coexistir. Tampoco busca hacer una descalificación *a priori* de la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal.

En cambio, busca subrayar que **expedir un nuevo documento de este género –pese al control de los efectos jurídicos– acompaña un costo en términos administrativos, jurídicos y económicos que pueden ser evitados en parámetros de eficacia y eficiencia por la optimización del marco legal vigente en torno a la Credencial para Votar y los instrumentos jurídicos relacionados con él.**

Ello se propone a través de las siguientes acciones de políticas públicas:

- a) Establecer como únicos documentos acreditadores de la personalidad jurídica, para efectos de derecho privado y público en México, la Credencial para Votar con Fotografía y el Pasaporte.
- b) Conservar, para el caso de los menores de edad que expresamente lo soliciten, la posibilidad de obtener la Cédula de Identidad Personal de que habla la Ley General de Población.
- c) Reformular el proceso de inscripción en el Registro Nacional de Electores, utilizando los sistemas con los que ya se cuenta (IFES y AVIS) para detectar casos de duplicidades.
- d) Celebrar un nuevo convenio de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación sobre las bases de datos que se compartirán por parte del Registro Nacional de Electores y el Registro Nacional de Ciudadanos. Por parte del Registro Nacional de Electores se compartiría únicamente el listado de ciudadanos inscritos y por parte del Registro Nacional de Ciudadanos los datos correspondientes a la Cédula Única de Registro Poblacional.
- e) Incluir de manera progresiva en las credenciales para votar con fotografía que se expidan en un futuro, avances tecnológicos de seguridad congruentes con las necesidades de identificación de los titulares y con costos proporcionales.
- f) Reformar la legislación penal para que las defraudaciones que se cometan con las Credenciales para Votar con Fotografía no sean considerados delitos

electorales, sino fraudes genéricos, lo que permitirá que sean perseguidos tanto por el fuero federal como los fueros locales.

- g) Actualizar el marco legal en lo referente al robo de identidad, es decir al hecho de que una persona o un grupo delictivo acceda a claves de identificación personal y las utilice indebidamente, incluso para realizar fraudes.

Esta propuesta se traduciría en tres reformas legales esenciales:

- a) Reforma al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece como obligación de todo ciudadano mexicano la acción de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, para integrarlo en el Registro Nacional de Electores.
- b) Reforma a la Ley General de Población, en todo lo relativo a la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Nacional de Ciudadanos, derogando el Capítulo VII “Registro Nacional de ciudadanos y cédula de identidad ciudadana” de la Ley General de Población, comprendiendo los artículos 97 a 112 de la citada norma
- c) Reforma al Código Penal Federal y los códigos penales estatales, para establecer un fraude genérico con uso de credencial para votar con fotografía, cuando la causa o motivo determinante de la voluntad no tenga motivos electorales.
- d) Reforma al Código Penal Federal para derogar los contenidos normativos de los delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, lo que implica la modificación la redacción del título vigésimo cuarto de esta norma, que actualmente dice: “Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos” para quedar únicamente como “Delitos Electorales”.

De este modo, dotar a la Credencial para Votar con Fotografía del monopolio legítimo de la acreditación de la personalidad en México –como ocurre en los países que se han comparado, además de otras naciones– permitirá perfeccionar el andamiaje institucional y de transacciones privadas en nuestro país. Ello tiene además la ventaja que la Credencial para Votar es un instrumento de uso cotidiano por todos los mexicanos.

Hacerlo se traduce en la generación de una política pública<sup>98</sup> que proponga una serie de reformas legales, de estructura precisa, pero de gran calado. No obstante, los elementos para realizarla requieren en primer lugar de voluntad política, que no asuma el cambio de posiciones como una derrota sino como parte de las conclusiones del diálogo que se establece a través de las relaciones transversales que existen en el Estado. En segundo lugar, necesita de un trabajo esmerado y racional por parte de los sujetos con facultades legislativas para –a partir de todos los elementos de conocimiento del tema– encausar las normas, dentro del proceso de políticas públicas, con una programática acorde a la realidad nacional y con técnica legislativa.

Se puede cuestionar con validez que la Credencial para Votar con Fotografía tiene un contenido eminentemente electoral. Ello es innegable. A pesar de esto, no puede radicalizarse a pensar que su materia únicamente debe restringirse a esta competencia. Actualmente no sucede así y no hay razón de hecho y derecho de singular fuerza que conduzca a que ocurra de esta manera.

En este sentido, la naturaleza de la Credencial para Votar con Fotografía no es restrictiva de los contextos electorales, considerando que los elementos que la componen sí la convierten en un elemento idóneo para la acreditación de la personalidad jurídica, tanto por los datos que en ella se asientan, como por las medidas de seguridad que contiene.

Conviene recordar que el escenario de la dotación de instrumentos para la identificación en México, surgió en los tiempos de la segunda guerra mundial, en la que se había declarado la guerra a Alemania y los países del Eje-. De este modo, a diferencia de los casos latinoamericanos comparados de Costa Rica y Colombia, que fueron más próximos a objetivos netamente de identificación electoral-, en nuestro país los motivos se acercaron más a mecanismos para garantizar al Estado el conocimiento de sus

---

<sup>98</sup> Para Bazúa y Valenti el término política pública tiene dos sentidos fundamentales: a) un nuevo campo interdisciplinario desarrollado en las sociedades liberales democráticas que estudia los problemas de lo público y los procesos de decisión de sus autoridades para analizarlas y/o "dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno" (Bazúa y Valenti, 1995, p.51) en donde se busca la racionalización de las decisiones y; b) como "la(s) política(s) gubernamental (es), estatal (es) o de alguna organización no gubernamental en un determinado país o grupo de países" (Bazúa y Valenti, 1995, p.52) por lo que, en este sentido, se habla de las políticas públicas de un determinado gobierno como estrategias de acción.

ciudadanos que ha buscar que ellos tuviesen modos de acreditar su personalidad para efectos de derecho civil y político.

Esta razón militar ha cesado mucho tiempo atrás, por lo que la acreditación de la personalidad debe obedecer a criterios amigables con los parámetros de libertad; los cuales son esenciales al goce y ejercicio de los derechos de los ciudadanos, por lo que en el tema de libertad de tránsito y controles de seguridad con lectores biométricos de las cédulas por parte de las autoridades federales o locales, sería conveniente fueran reconsiderados; al menos en su relación con las plataformas electrónicas de seguridad nacional, tomando en cuenta su uso, por ejemplo en los retenes policiales y militares en que el marco de derechos humanos de los individuos garantice que su libertad no puede ser afectada sino por orden de autoridad competente.

Tampoco se pierda de vista que el ejercicio de gobierno implica el arte de administrar los recursos escasos en donde las políticas públicas están enfocadas a transformar el campo de acción que corresponde a lo público –perspectiva que no sólo comprende aspectos económicos sino de eficiencia en el ejercicio de gobierno–. Contar con una dualidad de instrumentos y dualidad substancial de registros puede ser evitada a través de la optimización del andamiaje legal en torno a la Credencial para Votar con Fotografía.

El tema del registro de identidad y su acreditación no puede perder de vista su carácter social, como mecanismos fundamentales para la paz social y el imperio de la cultura de la legalidad, ya que representa un elemento esencial para la formación plena de derechos y la contracción de obligaciones. En este camino el contar con un registro más exacto y preciso abona positivamente a uno de los objetivos capitales del bienestar común social, como es la concordia cotidiana.

Tampoco se desconoce que en caso de concretarse la propuesta de emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana –incluso en el contexto de hacer a la Credencial para Votar con Fotografía la identificación única– otros retos que superan los alcances de este trabajo aparecerán en el tintero; tales como el resguardo de los datos domiciliarios contenidos en el Registro Nacional de Electorales controlado por el Instituto Federal Electoral y los alcances de la colaboración institucional con el Poder Ejecutivo Federal a través de la

Secretaría de Gobernación –que detenta el Registro Nacional de Ciudadanos–, así como los alcances que se conservarán a la validez de la Credencial para Votar con Fotografía en la acreditación de la personalidad, pues su idoneidad para tales efectos es evidente<sup>99</sup>, lo que incluso puede llevar a pensar a la posibilidad de que se conserve la validez de ambos instrumentos.

Otra cuestión a tener presente radica en las dinámicas demográficas de cualquier intento de credencialización ya que, si bien en términos de la Ley General de Población la portación de la Cédula de Identidad Ciudadana no es obligatoria –como ocurre también con la Credencial para Votar con Fotografía–, es cierto que el establecimiento de uno de los dos instrumentos como único para efectos de acreditación de la personalidad generará una necesidad indispensable de portación real en la vida cotidiana –ya para transacciones comerciales o cobro de programas sociales–. Ello conduce a diseñar políticas públicas de empadronamiento –cuestión que sería más fácil a través de la Credencial para Votar con Fotografía al ya contarse con un padrón<sup>100</sup>– coherentes con la estructura geográfica nacional para que todos los mexicanos puedan tener acceso a ella.

No puede soslayarse el hecho de que sustancialmente –para efectos prácticos–, la identidad personal de los pobladores de un Estado, tiene como fuente esencial los datos asentados en el Registro Civil, al ser ésta una institución de orden público a través de la cual el Estado hace constar el registro de todos los actos relacionados con el estado civil

---

<sup>99</sup> Además de los elementos de información, control y presentación que en ella se contienen; esto es –en el anverso- el nombre y apellidos del elector, el domicilio, la edad y el sexo, el folio nacional, la clave de electoral, la identificación geoelectoral, la Clava Única de Registro Poblacional, el año de registro y número de emisión, la vigencia y la fotografía digital se presentan los siguientes elementos de seguridad: imagen del Padrón Electoral, Logotipos del Instituto Federal Electoral (del padrón electoral, del Instituto y las siglas del IFE con el contorno de la República Mexicana), Kinegrama –estructura de difracción microscópica de la imagen grabada-, tramas visibles, fotografía "fantasma", microlínea personalizada, firma digitalizada, escudos nacionales, siglas del IFE y nombre y apellidos del ciudadano en tinta ultravioleta. En el reverso se incluyen el número de identificador (OCR) con trece dígitos, las leyendas, la firma, el espacio para el marcado de voto, la huella del dedo índice, la firma del Secretario Ejecutivo del IFE, códigos de barras bidimensionales cifrados, un filtro infrarrojo de franja negra en código de barras, una microlínea personalizada y la fotografía del ciudadano en tinta ultravioleta. Derivado de estos extensos controles de seguridad de la propia credencial sus falsificaciones son escasas y las acciones fuera del marco de la ley que se han presentado obedecen a obtenciones de credenciales de elector legítimas, obtenidas fraudulentamente.

<sup>100</sup> Para la elección federal del 5 de julio de 2009 había alcanzado 77 millones 815 mil 606 ciudadanos, de una población total estimada, de acuerdo al Segundo Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, de 103 millones 263 mil 388 mexicanos.

de las personas<sup>101</sup>, misma que deberá utilizarse, en materia de todos los registros como fuente primaria del proceso de dotación de acreditación de la personalidad en México.

Finalmente, realizados todos los comentarios vertidos en este trabajo, que se espera sean una pequeña contribución a este debate, queda subyacente un propósito que se desea no se pierda de vista: el interés supremo de la dignidad humana en su correlación con las obligaciones recíprocas del ciudadano y el Estado en el marco de las políticas públicas, que involucran una "doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar eficazmente los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano al Estado" (Aguilar, 2004, p.25)

---

<sup>101</sup> No se pierda de vista que el artículo 121 constitucional, fracción IV, dispone que: "Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros."

## FUENTES CONSULTADAS

- Acuerdo mediante el cual se da a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. Diario Oficial de la Federación del 30 de junio 1997.
- Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población. Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1996.
- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población. Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 2004.
- ACUÑA RODRÍGUEZ, Olga Yanet. (2009) *Cédula de ciudadanía y documento electoral*. En Revista Historia y Espacio. Vol.: 20. Cali: Universidad del Valle. Pp. 27 a 56.
- AGUILAR, Luis F. (2004), Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio, en Sociológica, año 19, núm. 54. enero–abril 2004.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública Vol. 3; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.); México: Miguel Ángel Porrúa.
- ARTIGAS, Mariano (1992) *La inteligibilidad de la naturaleza*. EUNSA. Barcelona.
- ARCE, René (2009) *Proposición con punto de acuerdo en relación con la cédula de identificación ciudadana*. Gaceta del Senado. Número 8. México: Senado de la República.
- BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna. (1995), *Políticas Públicas y Desarrollo*, en Políticas Públicas y Desarrollo Municipal, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México: El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51–82.

- BOBBIO, Norberto. (1996) *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE.
- Boletín No.130–28/07/2009 de la Secretaría de Gobernación.
- CASARRUBIAS BLANCO, Rodrigo (1971) *Necesidad de expedir la cédula de identidad como medio probatorio de la nacionalidad mexicana. Tesis profesional*. UNAM, México.
- Código Electoral Colombiano (Decreto 2241 de 1986).
- Código Electoral de la República de Costa Rica.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil de Costa Rica.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convenio de apoyo y colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación para garantizar la objetividad, certeza y legalidad en la instrumentación y consolidación de la planeación de actividades para la incorporación de la CURP a la credencial para votar.
- CORTES CRUZ, Zuizin Yaramirza y GASCA ARROYO, Jennifer (2002) *El diseño de la Cédula de Identidad Ciudadana y su aprovechamiento en la selección de personal en México*. Tesis profesional. México: UNAM.
- Decreto del Ministerio del Interior 2241 de 1986 de la República Colombia
- Decreto del Ministerio del Interior 2241 de 1986 de la República Colombia
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. (2003). *Derecho civil*. Parte general. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez. México: Porrúa.
- El Sol de México. 27 de agosto de 2009.
- Foro de Consulta Ciudadana *Derecho a la Identidad* organizado por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Consulares de la Secretaría de Gobernación. 23 de abril de 2007.
- Gaceta Parlamentaria del Senado de la República. Número 1. Jueves 3 de septiembre de 2009
- FRAGA, Gabino. (2000). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- GUERRA VICENTE, Miguel. (1974). *El registro civil y la cédula personal. Tesis*

- profesional*. México: UNAM.
- HELLER, Hermannn (1987) *Teoría del estado*. México: FCE.
- HERNÁNDEZ SOTO, Humberto, (2008) *Democracia y federalismo: la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*. México: Miguel Ángel Porrúa–Universidad Autónoma de Baja California.
- Instituto Federal Electoral. (2009) *El ABC de la Credencial para Votar*. México: IFE.
- IGLESIAS, Juan. (2004). *Derecho Romano*. Madrid: Ariel.
- LASSWELL, Harold. (1992). *Orientación hacia las políticas*, en Estudio de las Políticas Públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa.
- LEAL LÓPEZ, Manuel y VILLALOBOS OROZCO, Rodolfo. (1994). *El impacto administrativo y financiero del contenido de la cédula de identidad*. Tesis profesional. San José: Universidad Nacional.
- Ley 220 de 1995 de la República de Colombia
- Ley 28 de 1979 de la República de Colombia.
- Ley 486 de 1998 de la República de Colombia
- Ley 757 de 2002 de la República de Colombia
- Ley 999 de 2005 de la República de Colombia
- Ley de 31 de noviembre de 1929 de la República de Colombia.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California
- Ley de Nacionalidad.
- Ley del Servicio Postal Mexicano
- Ley General de Población.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de la República de Costa Rica.
- MARES, Marco A. *Ricos y poderosos*. En *El Economista*. Lunes 10 de agosto de 2009.
- MURATALLA FARIAS, Maurilio (1983) *El registro civil y la cédula personal*. Tesis profesional. UEM, Naucalpan, Estado de México.
- NIETO ARAIZ, Héctor (2007) *El Registro Nacional de Población*. En Revista de los Tribunales Agrarios. Segunda Época Año IV. Septiembre–Diciembre. Número 43. México.
- NORIEGA GONZÁLEZ, María Valentina (s/a) *Creación de la Cédula de Identidad de la Población como alternativa que evite la usurpación de la personalidad del individuo*. Tesis profesional. México: UNAM.

- OLSON, Mancur (1992/2001/) “La Lógica de la Acción Colectiva”, en *Diez Textos Básicos de Ciencias Política*, Editorial Ariel, Barcelona.
- PACHECO, Alberto (1985) *La persona en el derecho civil mexicano*. México: Panorama.
- PARSONS, W. y MARTÍNEZ, A. (2008): *Guía del ciclo de las políticas públicas: perspectivas en implementación y evaluación*, FLACSO, México.
- Reglamento de la Ley General de Población.
- SABATIER, P. (1986a) “Top–down and Bottom–up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6(1): pp. 21 a 48.
- SABINE, George (1994). *Historia de la teoría política*. México: FCE.
- SARTORI, Giovanni. (1994). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- World Economic Forum and Harvard University. (2009) *The Mexico Competitiveness Report 2009*. Geneva.
- World Economic Forum. (2009) *The Global Competitiveness Report 2009–2010*. Geneva.