

Título: Derecho a la identidad en México: la ausencia de una política de Estado

Autora: Palmira Tapia Palacios

Grado académico: Maestra en Políticas Públicas

Adscripción Institucional: Poder Legislativo del Estado de México

Correo electrónico: palmira.tapia@gmail.com

Coordinador de mesa: Dr. Ángel Gustavo López Montiel

Introducción:

La concreción de una política de identificación para la población ha sido un objetivo inacabado por parte de sucesivos gobiernos en México. Lo mismo bajo las siglas del PRI, del PAN y actualmente bajo el dominio de Morena, los actores políticos en el poder han incluido en sus agendas de gobierno acciones tendientes a dar cumplimiento con la Ley General de Población, publicada en 1974, específicamente respecto al Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de una Cédula de Identidad.

Bajo diversas tesituras, los gobiernos en turno han intentado cumplir el mandato plasmado en la Constitución en materia de registro población y la acreditación de la identidad de las personas. Sin embargo, lo cierto es que, a la fecha, el Estado Mexicano no cuenta con una política de identidad, cuya ausencia se advierte ahora con mayor nitidez, a la luz de otros complejos problemas nacionales como una crisis forense derivada de los más de 95 mil desaparecidos reconocidos oficialmente por la actual administración federal.

A finales de 2020 la Cámara de Diputados aprobó el dictamen por el que se expide la Ley General de Población, el cual fue remitido al Senado de la República. Sin embargo, algunas organizaciones han expuesto duras críticas sobre el proyecto de la Cédula Única de Identidad Digital contenido en la minuta, y su potencial amenaza a los derechos humanos.

La ponencia que se pone a su consideración tiene por objeto: 1) Aportar un panorama general de las acciones emprendidas por los gobiernos federales en materia de la política de población; 2)

Revisar el Derecho a la identidad como política de población; 3) Analizar la iniciativa legislativa para una nueva Ley General de Población aprobada por la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 2020; y 4) Aportar propuestas respecto a la Cédula Única de Identidad Digital, en particular, a la luz de su estrecha relación con la Credencial para Votar con Fotografía.

El alcance que se pretende lograr con esta ponencia es evidenciar que la Ley General de Población de 1974 ha quedado rebasada por la realidad del país, y que la propuesta legislativa aprobada por la Cámara de Diputados y en revisión por parte de la Cámara de Senadores, puede representar una oportunidad para hacer del derecho a la identidad una política de Estado, en la cual, transitar hacia una ciudadanía digital es ya insoslayable.

1. Panorama de la Política de Población e Identidad en México

Desde la década de los 30 del siglo XIX, en México se dieron acciones legislativas para lograr Leyes Generales de Población, “con objetivos demográficos bien definidos” Cabrera A. G. (1990). Específicamente, en 1936 el Congreso mexicano aprobó la primera ley explícita en materia de población, la cual, bajo el mandato cardenista, reconocería como problemas demográficos fundamentales el aumento de la población, entre otros.

Luego, en 1947 se reforma la ley sin que ello implique un cambio en los objetivos buscados desde el poder, el principal de ellos propiciar el crecimiento de la población a fin de favorecer el crecimiento económico de la nación y el poblamiento del país. E igual que su predecesora, la ley de 1947 no supuso una planeación a largo plazo ni en el marco de las metas de desarrollo económico y social (Magaña, 2014, p. 23).

Posteriormente, en 1974 se promulgó una nueva Ley General de Población la cual, a diferencia de la de 1936, se transforma a una de corte restrictiva, al apuntar a “realizar los programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública... con objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población (Art.3. II).

Desde las medidas poblacionistas encarnadas en la frase “gobernar es poblar”, en el marco de los primeros decenios de la etapa del México independiente, pasando a las acciones de contención de la fecundidad a finales de la década de los años 70, los cambios demográficos en México se han reflejado en diversos instrumentos del Estado para afrontar los problemas sociales derivados de esta realidad.

Así, de las leyes de población previas a la década de los 70 que promovían política a favor de la natalidad, luego de 1974 este enfoque cambia a una dirección opuesta. En aquel año se da un paso determinante en la visión del gobierno mexicano sobre su política demográfica que había sido básicamente de corte *pronatalista*, en un momento histórico en que el ritmo de crecimiento había alcanzado el 3.5 por ciento anual, la población se duplicaba cada dos décadas y poco más de la quinta parte de la población se concentraba en el Distrito Federal y el Estado de México (Ordorica-Mellado, 2014).

En un contexto mundial de planificación de la población, en México el gobierno cambia su política de población, de una centrada en el control de fecundidad hacia otra dirigida a disminuir estos niveles.

El 7 de enero de 1974 se publicó la Ley General de Población por la que se crea el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como ente encargado de la planeación demográfica del país. De acuerdo con Zavala de Cosío (1990, citado por Magaña, 2014), algunas de las directrices sobre las que se construyó esta ley fueron su integración en un marco de desarrollo socioeconómico; respeto a la dignidad humana respecto a la planificación de nacimientos; garantía de la salud y la educación, así como la integración de la mujer a procesos económicos, educativos, sociales y culturales (p. 65).

En 1990, bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari, el Congreso aprobó una serie de reformas en materia electoral que incluyen un planteamiento relevante en términos de identificación. Específicamente, con la reforma al artículo 36 de la Constitución Política se incorpora la obligación por parte de los ciudadanos de 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...”

2. La Cédula de Identidad Ciudadana y la Credencial para Votar

Con fundamento en la reforma constitucional de 1990, la Ley General de Población de 1974 es modificada dos años después. En 1992, se introduce un nuevo capítulo dedicado al “Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana”, cuyo articulado señala a la Secretaría de Gobernación como el ente responsable de ambos servicios de interés público (art. 97) y que la Cédula es el “documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular” (art. 104). Entre los Transitorios destaca el multicitado texto que tiene vigencia hasta el día de hoy, cuando la autoridad electoral se ha visto envuelta en el debate sobre la Credencial para Votar y la emisión de otros documentos oficiales de identificación:

“CUARTO. ... En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial (para votar) podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral”.

A partir de ahí, el destino de la Cédula de Identidad ha estado fuertemente ligado al desarrollo de nuestras instituciones electorales, como tratará de argumentarse en líneas siguientes.

En el año 2009 durante el gobierno de Felipe Calderón, se incluyen acciones tendientes a conformar un Sistema de Identificación. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se coloca como meta para 2012 la expedición de 80 millones de cédulas de identidad, mientras que, en el Acuerdo Nacional para la Seguridad de Justicia y la Legalidad de 2008, se estipula un tiempo de ejecución de tres años para la expedición de la Cédula de Identidad.

En esta coyuntura, en 2011 se reforma el Reglamento de la Ley General de Población para poder vincular información biométrica al Registro de Población. Así, se dispone que tanto el Registro de

Menores de edad como el Registro Nacional de Ciudadanos contendrá la fotografía, las huellas dactilares y la imagen del iris de los enrolados.

En medio de una compleja coyuntura política, en 2009 el Congreso aprobó dos exhortos con el propósito de que la Segob “se abstuviera de implementar, instrumentar y aplicar cualquier medida tendiente a la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana (Libro Blanco, p. 51). Lo anterior, al sujetar el programa a los consensos políticos necesarios y a la situación económica del país.

Ante esta postura del Legislativo, la Segob y el entonces IFE sostuvieron una serie de reuniones para analizar la expedición conjunta de tal documento de identidad. Sin embargo, este movimiento generó un nuevo exhorto por parte de la Cámara de Diputados en marzo de 2010, para exhortar a ambas instancias la suspensión de cualquier convenio destinado a desarrollar la Cédula de Identidad Ciudadana.

Por su parte, algunos consejeros electorales del entonces IFE rechazaron la pretensión del gobierno federal de emitir la Cédula de identidad, al señalar que su expedición era “electoralmente inoportuna”, además de afectar claramente la calidad de las elecciones.

Ante tal panorama, la Segob anunció diferir la emisión de la cédula sin fijar una fecha precisa y, a través del Renapo, se decidió comenzar con el Registro de Menores de Edad y su expedición de la Cédula de Identidad Personal, “...quedando suspendida cualquier actividad inherente al Registro Nacional de Ciudadanos y por consecuencia, a la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana” (Libro Blanco, p. 68).

En cuanto a resultados, de acuerdo con datos del Renapo, al 31 de diciembre de 2012 se estimó el levantamiento de 6.6 millones de registros de menores de edad y, previa su validación, la elaboración de 3.4 millones de Cédulas (Libro Blanco, p. 137).

El debate en torno a una posible coexistencia de la Cédula de Identidad y la Credencial para Votar con Fotografía trascendió sexenios posteriores. Al arranque de la administración de Peña Nieto, dentro del llamado Pacto por México se incluyó la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana

y el Registro Nacional de Población (compromiso 33), con lo cual se mostraba el consenso de las tres fuerzas políticas principales de aquel entonces, en torno a este tortuoso proyecto.

Sin embargo, durante la gestión peñista los avances en el tema fueron magros. Por un lado, se canceló el Registro de Identidad para menores y, por el otro, el tema de restricciones presupuestales se impuso nuevamente ante la pretensión de impulsar una Clave Única de Identidad.

Un aspecto que destaca en aquel periodo de gobierno ocurrió en el ámbito legislativo con la reforma constitucional publicada el 17 de julio de 2014, por la que se modifica el artículo 4 de la Constitución Política y se consagra el derecho de toda persona a la identidad y la obligación del Estado a garantizarlo.

Al arranque de la administración federal del presidente López Obrador, el tema de Cédula de Identidad volvió a ser mencionado como un objetivo y, nuevamente, se convierte en una fuente de desencuentros entre la institución electoral y el gobierno en el poder. A inicios de 2020 la Segob solicitó al INE la base de datos biométricos de 90.1 millones de personas inscritas en el padrón electoral para conformar un sistema de identidad, que incluiría a 40 millones de menores. Ante tal anuncio, el INE señaló que la solicitud de la Segob era jurídicamente inviable, esto porque, a la luz del nuevo marco constitucional de protección de datos personales, a consideración de los consejeros electorales era improcedente la transferencia masiva de datos a la Segob sin que mediaran el consentimiento expreso de estos millones de ciudadanos.

Ante esa coyuntura, el presidente López Obrador pidió a la entonces titular de la Segob no insistir en tal solicitud hacia el órgano electoral federal.

El tema sin embargo no fue abandonado, sino que se siguió abordando desde otras vías, la legislativa. En diciembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen por el que se expide la Ley General de Población, el cual fue enviado al Senado de la República. La aprobación de esta Ley supondría la creación del Servicio Nacional de Identificación Personal y la emisión de una Cédula Única de Identidad Digital a cargo de la Secretaría de Gobernación.

3. Derecho a la identidad como una política de población

Amerita introducir aquí a qué se refiere cuando hablamos de políticas de población. En este documento se retoman las precisiones elaboradas por Carmen Miró, una de las demográficas más influyentes en América Latina. Para empezar, podríamos señalar qué no es una política de población. Una política de Población no son acciones de planificación familiar, aún cuando se den dentro de una política de salud, y no porque los programas de este corte no sean relevantes sino porque son solo un elemento de la responsabilidad del Estado con la calidad de la vida de la población.

De acuerdo con Miró (2009), la ausencia de políticas de población en América Latina se explica por considerar, erróneamente, a la población como la variable independiente. En otras palabras, la población no puede entenderse como un factor autónomo de otros componentes como los sociales y económicos.

Un elemento necesario cuando hablamos de política de población es la existencia de la decisión política con el deliberado propósito de modificar alguna variable demográfica. Dicho lo anterior y, siguiendo a la especialista, una política de población es una decisión del sector público que requiere una clara definición del sujeto a quien va dirigida, las metas que se persiguen con relación al tamaño, la composición, distribución y el ritmo de cambio de la población y, el cómo y por qué de esa línea de acción. En este sentido, una política de población autónoma carece de sentido, pues su implementación se debe dar en coordinación con las metas de desarrollo económico y social (Miró, 2009, pp.37-38).

Ante estas precisiones conceptuales es necesario reflexionar el derecho a la identidad de las personas en entornos digitales y en qué medida, el abordaje que hacen los gobiernos de los retos diversos provenientes de esta agenda, se anclan en políticas de población. En particular, en un contexto global aún marcado por los desafíos de la pandemia sanitaria del SARS-Covid 19, el derecho a garantizar la identidad de las personas se advierte como un derecho clave dentro de las políticas de población que se pretendan integrales.

4. Hacia una nueva Ley General de Población

A continuación se analiza la iniciativa de Ley General de Población que abroga la Ley General de Población publicada en el DOF el 7 de enero de 1974, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados, con 426 votos a favor, tres abstenciones y uno en contra, el 3 de diciembre de 2020.

Este dictamen es producto del estudio de otras propuestas de modificación a la Ley General de Población presentadas por diversos legisladores de la Cámara de Diputados, durante la LXIV Legislatura. Entre éstas destacan la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Identidad y Ciudadana, a cargo del entonces diputado Javier Hidalgo Ponce, presentada en sesión ordinaria celebrada el 19 de marzo de 2020; así como la iniciativa que abroga la Ley General de Población, presentada por la diputada Rocío Barrera Badillo, entonces integrante del Grupo Parlamentario Morena, el 27 de mayo de 2020.

Hay tres cambios medulares que presenta la iniciativa de Ley General de Población que abroga la Ley General de Población de 1974: **la movilidad humana, la interculturalidad, así como el derecho a la identidad humana**. En ese sentido, entre los principios rectores de la Ley que se integran en esta propuesta están el enfoque de derechos humanos, la perspectiva intercultural, la perspectiva de género y de curso de vida, el desarrollo sostenible, así como el bienestar social e individual.

El primer elemento que destaca es la pretensión de esta nueva Ley General de Población de atender los fenómenos demográficos y sociales del siglo XXI, ante los que se reconoce la composición pluricultural del país, los retos en materia de movilidad humana en territorio nacional y la necesidad de un Registro Nacional de Población y el Servicio Nacional de Identificación Personal.

Dicho lo anterior, la nueva Ley le da una connotación sustancial a la migración interna e internacional, como variable que modifica la distribución territorial de la población y que impone necesidades concretas respecto a los derechos humanos de los desplazados y de migrantes que transitan por territorio mexicano.

Respecto a la **movilidad humana**, la iniciativa la define de la siguiente manera:

“...el movimiento de personas que deciden trasladarse de un lugar a otro en función de su interés por radicar o residir en un lugar distinto al de su origen de manera temporal, permanente o circular, o bien que se encuentren en tránsito en algún lugar previo a su destino, motivado por diversas razones que pueden ser de carácter económico, político, social, cultural o ambiental, de manera voluntaria, obligatoria o forzada, ya sea interna o internacional, regular o irregular” (Art. 42).

Se propone que las políticas públicas para la interculturalidad y la movilidad humana se basen en lo que la iniciativa denomina “criterios”: derechos humanos, interpretación de la norma *pro persona*, centrarse en las personas, cooperación, estado de derecho y garantías procesales, unidad familiar, perspectiva de género, perspectiva del interés superior de la niñez, hospitalidad, perspectiva intercultural, interseccionalidad, igualdad, ventaja de la diversidad, interacción y convivencia intercultural, enfoque *pangubernamental*, enfoque *pansocial*, buen vivir, sustentabilidad, inclusión, y la seguridad humana.

Cabe notar que algunos de estos criterios están presentes a manera de principios dentro de la Ley de Migración publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011, tales como respeto irrestricto a los derechos humanos, hospitalidad y solidaridad internacional, unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescentes y perspectiva de género.

Es necesario que las políticas migratorias del Estado Mexicano guarden vinculación y coherencia con las políticas generales de población, en el marco de una nueva Ley que pretende recoger los retos en esta materia, entre los cuales destacan los que se derivan del hecho de que México se ha convertido en un país de retorno y de tránsito.

A partir del reconocimiento de que la migración es un derecho humano, se puede considerar un acierto que la propuesta de una nueva Ley General de Población eleve el tema de movilidad humana como uno de sus objetivos principales, así como el énfasis que se hace de adoptar una perspectiva de derechos humanos para el diseño de políticas públicas.

Por otro lado, también se pone énfasis a la necesidad de que la política de población se elabore desde un enfoque de **interculturalidad** entendida como “el modelo de política que asegura la inclusión igualitaria en sociedades culturalmente diversas en un plano de equidad real y dignidad humana...” (Art. 78).

En el siguiente cuadro se resumen los cambios más importantes de la nueva Ley General de Población con respecto al ordenamiento vigente:

Ley General de Población	
Texto vigente	Texto propuesto
Se limita a regular fenómenos poblacionales	Además de regular fenómenos poblacionales establece la obligación de definir políticas de movilidad humana e interculturalidad para la salvaguarda de los Derechos Humanos
Se refiere a la migración	Se refiere a la movilidad humana
No refiere los datos biométricos	Establece la obligatoriedad de mexicanos y extranjeros de proporcionar la información de sus datos biométricos. Asimismo, refiere los datos que contendrá su información biométrica.
Desarrolla un capítulo relativo al Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana	Deroga el capítulo relativo al Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana
Se refiere a la Cédula Ciudadana como el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.	Establece a la Cédula Única de Identidad Digital como el documento que acredita fehacientemente el registro e identidad de una persona que constituye de forma primaria el documento oficial de identificación ante todas

	las autoridades mexicanas, personas físicas o morales y para todo tipo de trámite o servicio.
Faculta a la Secretaría de Gobernación para verificar los datos relativos a la identidad de las personas	Se establece al Servicio Nacional de Identificación Personal como el servicio que presta el Estado a través de la SEGOB para validar, verificar y acreditar la identidad de las personas.

4.1. Cédula Única de Identidad Digital

Uno de los cambios más relevantes de la propuesta legislativa apunta al derecho de la identidad de las personas. La iniciativa de dictamen propone derogar de la Ley vigente, el capítulo relativo al Registro Nacional de Ciudadanos y Cédulas de Identidad Ciudadanas, para dar fundamento legal al **Registro Nacional de Población e Identificación Personal**, así como la **Cédula Única de Identidad Digital**.

La Ley General de Población introdujo el capítulo relativo al Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, a través de una reforma a la ley que se remonta a 1992. En dicho capítulo se señala al Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana “como servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación (art. 97). Respecto a la Cédula Ciudadana se le establece como “el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular” (art. 104)

Por las razones aludidas en el capítulo previo de este texto, este mandato continúa sin ejecutarse por parte del Estado Mexicano. La no materialización de esta disposición a dos décadas de su reforma provoca que los cambios que presenta la iniciativa de la nueva Ley General de Población, generen inquietudes y opiniones diversas sobre la apuesta de avanzar hacia el uso de datos biométricos para la identificación de las personas en México.

La iniciativa señala en su artículo 64 que la Cédula Única de Identidad Digital:

“es el documento fundacional de carácter nacional, de tipo digital, que acredita de manera fehaciente el registro y la identidad de una persona y constituye de forma primaria el documento oficial de identificación ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero, y ante las personas físicas y morales con domicilio en el país, así como todo tipo de trámite o servicio”.

La información mínima que deberá contener la Cédula Única de Identidad digital, tanto en su versión física como digital, es la siguiente (art. 66):

- Clave Única de Registro de Población;
- Nombre(s) y apellido(s)
- Fecha de nacimiento;
- Entidad federativa de nacimiento
- Nacionalidad, y
- Datos biométricos

Si hoy la Ley vigente faculta a la Segob para verificar los datos relativos a la identidad de las personas, en esta propuesta tal mandato se precisa, de tal suerte que esta institución del Estado sea la encargada del **Servicio Nacional de Identificación Personal**, mediante el cual se podrá consultar, validar, verificar y acreditar la identidad de las personas y la validez de las identificaciones oficiales.

Destaca que la iniciativa señala la obligación de validar los datos personales solicitados para la emisión de documentos oficiales de identificación personal con los que integren el Registro Nacional de Población y en su caso los datos biométricos, “mediante los mecanismos de interoperabilidad que establezcan en coordinación con la Secretaría...” (art. 69).

Es de reconocerse que se eleve a rango legal el tema de la interoperabilidad de la información, la cual será un elemento indispensable para el funcionamiento del llamado Servicio Nacional de Identificación Personal, el cual se pretende integre la información sobre el registro de identidad de las personas a cargo de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno, y órganos constitucionales autónomos y fiscalizadores.

Sin embargo, la sola enunciación del tema de interoperabilidad limita el alcance y la confianza que podría generar si la pretendida nueva Ley General de Población fuera más específica sobre el intercambio de información entre entes públicos y, aunque no se mencionan, con entes privados y organismos no gubernamentales que también resguardan información biométrica de la población.

4. 2. La Cédula de Identidad Digital y la Credencial para Votar con fotografía

En párrafos anteriores se ha argumentado que el rumbo de la Cédula de Identidad Ciudadana ha estado vinculado al desarrollo de las instituciones electorales. De concretarse la emisión de un documento de identidad, físico o digital, que contenga información biométrica, es de esperarse un impacto respecto a la Credencial para Votar con fotografía, al menos en una etapa que podríamos llamar de transición. Y eso es así porque desde 1992 este documento originalmente creado para el ejercicio del voto ha sido utilizado como medio de identificación personal, con base en una disposición transitoria de la Ley General de Población.

Esta condición jurídica explica en gran medida los niveles de cobertura de los instrumentos electorales, en particular de la Lista Nominal que contiene a toda la población que cuenta con Credencial para Votar con fotografía vigente, la cual alcanza 93.4 millones de registros hasta agosto de 2022.

A la luz de este contexto es necesario que el Estado Mexicano construya una política que armonice el derecho a la identidad que tiene rango constitucional, y la necesidad de seguir fortaleciendo la cobertura del Padrón Electoral, en virtud de ser uno de los pilares que generan confianza en la organización de las elecciones, tanto para la ciudadanía como a quienes compiten por ganar en las urnas.

A nivel operativo quedan diversas preguntas por resolver. Una de ellas tiene que ver como el proceso de enrolamiento de los ciudadanos y extranjeros para la integración de Servicio Nacional de Identificación Personal, las garantías técnicas para la integridad e inviolabilidad de la información biométrica, así como los servicios de autenticación y validación de la identidad.

El rigor técnico con el que se resuelvan este tipo de cuestiones es indispensable para disipar las resistencias para que México se mueva hacia una cédula de identidad digital, la cual resulta un tema ya insoslayable ante los costos de diversa naturaleza que hoy padecen millones de mexicanos que carecen de un documento de identidad, que son víctimas de fraudes en el ciberespacio, incluso, para los miles de cuerpos que no son identificados.

Dolorosamente, el caso de esta crisis forense en México ejemplifica las consecuencias de carecer una política de identidad en el país. Aunque desde 2016 el INE, la Comisión Nacional de a Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y la entonces PGR firmaron un convenio que permitiera el cotejo de información biométrica contenida en el Padrón Electoral con la de restos humanos de personas desaparecidas.

Este convenio ha tenido magros resultados, en gran parte porque los métodos de toma de huellas dactilares entre el IFE y otras instituciones es incompatible, lo que dificulta el cotejo de información biométrica (García R. Cote C. Murck M. 2021).

Sirva el ejemplo anterior para argumentar que la construcción de una política integral de identidad deberá abrirse a diversos análisis, algunos de naturaleza política, como es la postura mostrada por algunos partidos políticos ante la posibilidad de creación de una Cédula de Identidad diferente a la Credencial para votar; uno de carácter eminentemente jurídico que propicie los consensos en el Senado de la República, y otro no menos relevante que alude a las cuestiones técnicas y operativas indispensables para que el Servicio Nacional de Identificación Personal y la Cédula de Identidad Digital sean servicios a favor de la población que necesita que el Estado garantice fehacientemente su identidad.

Finalmente cabe decir que la iniciativa de Ley General de Población aprobada por la Cámara de Diputados, en particular lo que toca al derecho a la identidad, amerita ser revisada a la luz del derecho de protección de datos personales, ambas garantías de orden constitucional. En un entorno donde la tecnología permea a prácticamente todas las áreas de la actividad humana, podría pensarse en los beneficios de crear un ente autónomo encargado tanto de la integración del de Servicio Nacional de Identificación Personal, y el resguardo, validación y autenticación de la información personal y biométrica, a la vez que sea el ente garante de la protección de los datos de carácter personal y los derechos vinculados a tal régimen. Lo anterior, en un contexto global donde la TIC están desafiando las lógicas tradicionales de protección de la información.

5. Conclusiones

La recopilación y uso de los datos biométricos para generar la Cédula Única de Identidad Digital es una de las partes más relevantes, pero también más sensibles de la iniciativa de creación de una nueva Ley General de Población en México. Ello se explica, en parte, al incremento de las capacidades y herramientas de software en manos de distintos gobiernos alrededor del mundo para intervenir comunicaciones y vigilar a los ciudadanos, así como la historia de desconfianza de la sociedad mexicana en sus instituciones.

En una carta dirigida a la Cámara de Senadores, el 22 de septiembre de 2021, diversas organizaciones nacionales e internacionales expresaron sus preocupaciones a la propuesta de la Cédula Única de Identidad Digital. Entre éstas destacan los riesgos de vulneración de datos ligado a un diseño centralizado de un sistema de identificación personal, la posibilidad de un monitoreo masivo y permanente de la población por parte del gobierno, así como los riesgos de exclusión a sectores vulnerables de condicionar el acceso a servicios públicos.

Este tipo de críticas reflejan la dimensión de los retos que supone la creación de una nueva Ley de Población en el contexto inmediato derivado de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), pero también ante una deuda largamente postergada por parte del Estado Mexicano de garantizar la identidad de las personas.

Casi una cuarta parte de las personas sin registro de nacimiento se considera indígena y los municipios con altos índices de marginación presentan las tasas mas bajas de cobertura (UNICEF e INEGI, 2018). Por otro lado, el Foro Económico Mundial señaló que en 2021 México ocupó el segundo lugar en fraudes por banca electrónica y por comercio electrónico.

Mientras que la comisión de fraudes evoluciona al ritmo de los avances tecnológicos, México sigue atrapado en una Ley General de Población que ha quedado obsoleta para garantizar fehacientemente el derecho a la identidad de las personas. En este contexto, es apremiante que el Senado analice los costos y beneficios de la propuesta que logró el respaldo casi unánime en la Cámara de Diputados, desde un enfoque donde la ciudadanía digital sea garantizada sin poner en riesgo la privacidad y la intimidad de las personas.

Bibliografía

Acuerdo Nacional para la Seguridad de Justicia y la Legalidad. Lunes 25 de agosto de 2008.

DOF. Recuperado de: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf

Cabrera A. G. (1990), El Estado Mexicano y las Políticas de Población. Centre d'Estudis Demogràfics. Recuperado en

https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1990/184806/papersdemografia_a1990n47iSPA.pdf

Decreto por el que se base 30, y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de abril de 1990. DOF.

Recuperado en

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4651333&fecha=06/04/1990&cod_diario=200234

Decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 17 de junio de 2014.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130235.pdf

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Población. 22 de julio de 1992. DOF. Recuperado en

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_ref07_22jul92_ima.pdf

Derecho a la Identidad. La cobertura del registro de nacimientos en México. UNICEF e INEGI, 2018

https://www.unicef.org/mexico/media/1016/file/UNICEF_Derecho%20a%20la%20identidad.pdf

García R. D., Cote, C. y Murck, M. (2021). Crisis forense en un país de desaparecidos: ¿a dónde mirar?, *Nexos*. Recuperado en <https://seguridad.nexos.com.mx/crisis-forense-en-un-pais-de-desaparecidos-a-donde-mirar/>

La cédula única de identidad digital incluida en la Ley General de Población amenaza los Derechos Humanos. 22 de septiembre de 2021. Carta suscrita por diversas organizaciones de la sociedad civil. Recuperado en <https://r3d.mx/2021/09/22/la-cedula-unica-de-identidad-digital-incluida-en-la-ley-general-de-poblacion-amenaza-los-derechos-humanos/>

Libro Blanco. Proyecto: Cédula de Identidad Ciudadana. Renapo, Segob

http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Cedula_de_Identidad_Ciudadana.pdf

Magaña, L. F. (2014). Las Políticas de Población en México y su cambio a lo largo del siglo XX y XXI. Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas. México: CIDE

Miró, C. (2009). América Latina, población y desarrollo. Bogotá: CLACSO. Recuperado en: <https://elibro-net.ezproxy.uveg.edu.mx:2048/es/ereader/bibliotecauveg/69287?page=361>.

Consultado en: 10 Aug 2022

Ordorica-Mellado, M. (2014). 1974: momento crucial de la política de población. Papeles de Población (20:81). Recuperado en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252014000300002

Reglamento de la Ley General de Población. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGP.pdf

Segob decreta “diferir” la expedición de Cédula de Identidad Ciudadana. *Proceso*. 20 de enero de 2011. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2011/1/20/segob-decreta-diferir-expedicion-de-cedula-de-identidad-ciudadana-82870.html>