

Artículo

La cédula de identidad ciudadana y el derecho a la privacidad

Diego García Ricci *

RESUMEN: Este trabajo examina la decisión del gobierno federal de expedir una cédula de identidad ciudadana a partir de datos biométricos tan sensibles como los son el iris de ambos ojos, las huellas dactilares de ambas manos y el rostro. Se argumenta que a pesar de perseguir un fin legítimo, su emisión plantea limitaciones importantes a la vida privada. Para analizar la aparente tensión entre la protección de derechos fundamentales y el uso de las tecnologías informáticas, primero se explica en qué consiste el proyecto de la cédula de identidad ciudadana, para después presentarle al lector algunas breves ideas sobre biometría y cómo es utilizada en los modernos sistemas de identificación. Después de elaborar una valoración constitucional del marco jurídico, se concluye que la cédula limita indebidamente el derecho a la privacidad.

ABSTRACT: *This paper examines the decision of the federal government to issue an identity card that uses sensitive biometric data such as fingerprints, the iris and the face. It argues that although the card aims to achieve a legitimate objective, its issuance poses important limitations to the private life. To analyze the apparent tension between human rights and the use of information technologies, the reader is offered a brief set of ideas related to Biometrics and how they have been used by modern identification systems. After assessing the legal framework, the paper concludes that the identity card unduly limits the right to privacy.*

SUMARIO: Introducción. I. La cédula de identidad ciudadana. II. Información biométrica. III. Análisis del marco jurídico de la cédula de identidad ciudadana. IV. Valoración constitucional y normativa de la cédula de identidad ciudadana. V. Conclusiones.

Introducción

El siglo XX será recordado por dos sucesos que no sólo sacudieron a la humanidad sino cambiaron su porvenir: la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la *Era de la Información*. El primero le heredó al mundo un nuevo paradigma para la protección de la dignidad de las personas: los derechos humanos. El segundo, un cambio económico, social y cultural sin precedentes. Ambos acontecimientos resultan por demás apasionantes, pues en parte explican el comportamiento de las sociedades de este siglo.

* Investigador, hasta hace unos meses, del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

El surgimiento de la *Era de la Información* fue posible gracias a los avances tecnológicos alcanzados en la segunda mitad del siglo XX. Dichos avances se enfocaron principalmente hacia la generación, procesamiento y transmisión de la información, de ahí que hasta un nuevo concepto, *tecnologías de la información*, se haya articulado para referirse a esta nueva orientación de la ciencia moderna. Poco a poco, las tecnologías de la información han transformado las estructuras sociales de todos los países. Los cambios los podemos observar desde la perspectiva económica, política, filosófica, comunicacional o sociológica. La constante en todos ellos, no obstante, ha sido una sola: la libre transferencia de información. El intercambio informativo se ha convertido pues en el sello distintivo por el que nuestra sociedad actual será recordada: la *sociedad de la información*.

Del mismo modo, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos han adquirido un papel fundamental en los países del mundo occidental. En algunos han servido para consolidar gobiernos democráticos; en otros, han transformado estructuras tradicionales que parecían inamovibles. Los derechos humanos no sólo han sido capaces de desterrar las más anquilosadas prácticas de los autoritarismos estatales, sino que, además, se han convertido en uno de los sustentos ideológicos más importantes de los modernos Estados democráticos. Lentamente, los derechos humanos han demostrado su capacidad para construir espacios de convivencia más plurales e incluyentes, donde las ideologías e intereses de los distintos grupos sociales han podido coexistir.

Las sociedades actuales del mundo occidental muestran una marcada atención al desarrollo y uso de las tecnologías de la información. Al mismo tiempo, esas mismas sociedades cada vez más se interesan en la construcción democrática de sus países, a través del ejercicio de los derechos humanos. Estas dos características del comportamiento social contemporáneo no se encuentran desvinculadas. Por el contrario, en la última década, las tecnologías de la información han demostrado su enorme potencial para crear espacios de participación social más abiertos, donde los ciudadanos han logrado alcanzar un auténtico ‘empoderamiento’. Simplemente, en los últimos cinco años, el número de ciudadanos que volvió los ojos hacia las herramientas tecnológicas, para utilizarlas como plataformas para defender sus derechos fundamentales y promover sus causas comunes, creció exponencialmente.

La sociedad mexicana no escapa de la realidad mundial descrita anteriormente. Por una parte, nuestro país se ha vuelto un consumidor importante de las nuevas tecnologías electrónicas, particularmente, de la herramienta que permite el mayor intercambio de información en segundos: internet. Un simple dato ilustra este hecho: en 2011 se estimó que 34.9 millones de mexicanos hacían uso de la Red. Por la otra, en ese mismo año, tras una intensa demanda ciudadana que involucró a defensores, académicos y organismos públicos de protección de derechos humanos, se concretó en México la reforma constitucional más importante que sobre esta materia se había registrado en nuestra historia reciente. Once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron modificados con el fin de ampliar el ámbito de protección de los derechos humanos originalmente diseñado por el Constituyente de 1917.

No obstante el enorme potencial *ciudadano* de las herramientas tecnológicas para ejercer derechos humanos y promover causas comunes, ¿qué ocurre cuando dichas herramientas comienzan a tomar distancia precisamente de a quienes busca facilitarle la vida? Es más, ¿qué sucedería si éstas son empleadas para precisamente limitar la esfera de derechos y libertades fundamentales? Se podría argumentar entonces que la aparente ‘utilidad ciudadana’ de las tecnologías de la información comenzaría a desvanecerse. Esta posibilidad, aunque si bien podría resultar factible, debe tomarse con extrema cautela. Para evitar caer en un terreno especulativo, que podría llevarnos a ‘satanizaciones’ equivocadas, resulta necesario analizar cuidadosamente aquellos casos donde podría verificarse la tensión entre derechos humanos y tecnologías informáticas. Éste es precisamente el objetivo central de este artículo: examinar un caso específico de nuestro país dónde actualmente existe esta tensión.

Se ha elegido analizar la *cédula de identidad ciudadana* con datos biométricos recién impulsada en México por la Secretaría de Gobernación. La hipótesis de investigación que se buscará despejar en este trabajo será la siguiente: ¿la cédula de identidad ciudadana vulnera derechos y libertades fundamentales protegidos por la Constitución mexicana?

Para poder llevar a cabo nuestro análisis, en la primera parte de este trabajo brevemente se describirá en qué consiste la cédula de identidad ciudadana con datos biométricos. En la segunda, se hablará en términos muy generales de los datos biométricos, pues son éstos el componente principal de dicha cédula y por los que se ha originado cierta polémica en el debate público. En un tercer lugar se analizará el marco jurídico del nuevo documento de identidad para, finalmente, elaborar una valoración constitucional a la luz de la reforma en materia de derechos humanos recién aprobada por el Constituyente Permanente.

I. La cédula de identidad ciudadana

Los orígenes de este ‘reciente impulso’ de la cédula de identidad ciudadana se remontan a julio de 2009, cuando el presidente Felipe Calderón, al celebrar el 150 aniversario de la promulgación de las Leyes de Reforma, anunció la creación de un nuevo documento de identidad a partir de la identificación biométrica de los mexicanos. En la respectiva ceremonia conmemorativa, donde además estuvieron presentes los representantes de los otros dos Poderes de la Unión, el presidente declaró:

Y en homenaje a tan singular hecho conmemorado [la promulgación de las Leyes de Reforma], precisamente, un 28 de julio, hoy anuncio que en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, el Gobierno a mi cargo expedirá, en este mismo año, la primera Cédula de Identidad Ciudadana, con el propósito de expedírsela a todos los mexicanos en el transcurso de esta Administración y completarla hacia el final de la misma.

La Cédula de Identidad Ciudadana contará con la plena identidad biométrica de cada mexicana y de cada mexicano; será una garantía legal y práctica de la identidad y de la personalidad jurídica consagrada por la Legislación Liberal del Registro Civil, instaurada hace 150 años por Benito Juárez, y permitirá, a cada mexicana

y a cada mexicano, tener precisamente una garantía de la unicidad y de la distinción plena que cada persona tiene respecto de los demás.¹

Del discurso presidencial destacó lo siguiente. Primero, que la cédula de identidad haría la identificación ciudadana a partir de datos biométricos. Segundo, que sería “una garantía legal y práctica de la identidad de la personalidad jurídica”. Tercero, que permitiría “tener una garantía de unicidad y de distinción plena que cada persona tiene respecto de los demás”. Estas tres razones fueron reportadas inmediatamente por la prensa nacional y, con el paso del tiempo, se convirtieron en los principales argumentos oficiales para defender la emisión del nuevo documento de identidad.²

La administración del presidente Calderón argumentó además que el objetivo de la cédula de identidad es garantizar “el derecho a la identidad para facilitar a la población el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”; que su expedición la hará la Secretaría de Gobernación y que “proveerá de un sistema de identidad único soportado sobre una base de datos nacional de identificación segura y libre de duplicados, la cual estará conformada por la identidad jurídica, la identidad vivencial como registro del individuo y sus *datos biométricos*”.³

El gobierno federal señaló también que la cédula de identidad ofrecía importantes ventajas como las siguientes:

- a) La población contará con un documento que acredite fehacientemente su identidad y que proteja la confidencialidad de los datos personales.
- 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

¹ *Discurso pronunciado en Palacio Nacional por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, durante la Ceremonia de Conmemoración del Sesquicentenario de las Leyes de Reforma*, 28 de julio de 2009, disponible en: http://bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=662 (última visita: junio 30, 2011). Precisamente, gracias a las nuevas tecnologías de la información, el discurso presidencial puede visualizarse a través de la red social digital *YouTube*. Al respecto, véase <http://www.youtube.com/watch?v=8YWhowN8Cn4> (última visita: junio 30, 2011).

² “Calderón instituye cédula de identificación biométrica”, *El Universal*, 29 de julio de 2009; “Anuncia Calderón cédula biométrica para identificación”, *Milenio*, 29 de julio de 2009, y “Arranca este año la expedición de la cédula de identidad ciudad”, *La Jornada*, 29 de julio de 2009, disponible en, respectivamente, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170191.html>; <http://impreso.milenio.com/node/8615767>; <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/29/politica/003n1pol> (última visita: junio 30, 2011).

³ “Dará inicio el presente año la cédula de identidad personal”, comunicado 130/09 de la Secretaría de Gobernación, portal de internet de la Presidencia de la República, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2009/07/dara-inicio-el-presente-ano-la-cedula-de-identidad-personal/> (última visita: junio 30, 2011).

sanas, mayor confianza para la apertura de cuentas, beneficios dirigidos a las personas que en realidad lo necesitan.

Al brindar un documento que permita la identificación fehaciente de los ciudadanos, “se elimina 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”.⁴

Al terminar la presentación oficial de la cédula de identidad ciudadana, una pregunta se volvió ineludible: ¿por qué era necesario expedir un nuevo documento de identidad si la población mexicana ya contaba con uno, esto es, la credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE)? La propia Secretaría de Gobernación respondió que la cédula no sustituiría a la credencial del IFE, pues —argumentó— “se trata de que sea una llave que abre las puertas a la información relevante de cada quien frente a quienes prestan servicios como el sistema de salud a los asegurados o el sistema de apoyo sociales a los beneficiarios de Oportunidades y 30 y más”.⁵

Sin embargo, a pesar de los ‘enormes beneficios’ argumentados por la administración del presidente Calderón para emitir la cédula de identidad, ésta no logró convencer ni a la opinión pública ni a los partidos de oposición.⁶ Por el contrario, despertó dudas y reticencias importantes, las cuales incluso llevaron al gobierno federal a enfrentarse tanto con el Instituto Federal Electoral⁷ como con el Congreso de la Unión.⁸ Al primero le preocupó el hecho que, al quitarle a la credencial de elector el carácter de documento oficial de identidad, se “desalentaría la inscripción al padrón electoral y bajaría la participación ciudadana en los comicios”.⁹ Del mismo modo, los senadores de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) condenaron la medida, pues la consideraron ‘onerosa e innecesaria’ y además dijeron que detrás de ella existía la intención de crear un Estado policiaco. En contraste, el Partido Acción Nacional (PAN) la calificó como de ‘muy noble’.¹⁰ Luego de fuertes declaraciones mediáticas, finalmente la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral acordaron la coexistencia de la cédula de identidad ciudadana y la credencial de elector, pues —dijeron— “ambas se complementan”.¹¹

⁴ *Idem*.

⁵ “Nueva Cédula no sustituirá a credencial del IFE: Segob”, *El Universal*, 28 de julio de 2009, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/615347.html> (última visita: junio 30, 2011).

⁶ “Beltrones pide precisar la Cédula de Identidad”, *El Universal*, 2 de agosto de 2009, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/616425.html> (última visita: junio 30, 2011).

⁷ “Partidos e IFE exigen conocer el plan para elaborar la cédula de identidad”, *La Jornada*, 30 de julio de 2009, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/30/politica/005n1pol> (última visita: junio 30, 2011).

⁸ “Exige Congreso explicar Cédula”, *Reforma*, Sección Nacional, 6 de agosto de 2009.

⁹ “Con la nueva cédula el Estado podrá controlar actividades lícitas e ilícitas”, *La Jornada*, 31 de julio de 2009, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/31/politica/005n2pol> (última visita: junio 30, 2011).

¹⁰ “Senadores del PRD, PRI y PT se oponen al nuevo documento de identificación”, *La Jornada*, 1 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/01/politica/010n2pol> (última visita: junio 30, 2011).

¹¹ “IFE y Segob aprueban Cédula de Identidad Ciudadana”, *El Economista*, 20 de agosto de 2009, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/08/20/ife-segob-aprueban-cedula-identidad-ciudadana> (última visita: junio 30, 2011).

A pesar de la conciliación alcanzada entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación, quienes serían los principales involucrados en el proceso de emisión de la cédula de identidad, esto es, los ciudadanos, no se encontraban lo suficientemente informados. Para el segundo semestre de 2009, la población aún desconocía por que se necesitaba emitir un nuevo documento de identidad si ya contaba con uno y, además, ¿por qué le pedían tantos datos biométricos como lo son el iris de ambos ojos, las huellas dactilares de ambas manos y el rostro? Tampoco conocía cuáles serían los supuestos beneficios que en materia de trámites y servicios les brindaría la cédula. Esta situación permanece hasta el día de hoy. Como bien lo apuntó en un inicio el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)—hoy Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos—, el proyecto “genera suspicacias entre la población y puede afectar la viabilidad del proyecto”.¹² Ese mismo año, el IFAI le solicitó a la Secretaría de Gobernación la elaboración de una “Manifestación de Impacto a la Privacidad”,¹³ un dictamen cuya elaboración resulta indispensable en los países anglosajones como Canadá, Estados Unidos de América, Reino Unido y Australia antes de echar a andar programas administrativos que entrañan la recopilación de información personal. A través de los *Privacy Impact Assessments* se identifican los riesgos que a la privacidad le plantea la puesta en marcha de programas o servicios gubernamentales, ya sean nuevos o rediseñados.¹⁴

En un primer momento, la Secretaría de Gobernación ignoró la solicitud hecha por el IFAI y continuó con los procedimientos técnico-administrativos necesarios para poner en marcha el nuevo documento de identidad. Primero realizó certificaciones de los registros de la Clave Única de Registro de Población (CURP). Después homologó métodos de registro de personas con 22 estados de la República Mexicana para, finalmente, integrar la base de datos central del Registro Nacional de Población y construir el Servicio Nacional de Identificación Personal.¹⁵ En un segundo lugar, informó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejercería 500 millones de pesos para la adquisición de 2,000 equipos de registro biométrico y encriptación de datos.¹⁶ De esta forma, a pesar de las críticas emitidas tanto por la opinión pública como por el Congreso de la Unión, el IFE y el IFAI, la Secretaría de Gobernación continuó con el proceso de licitación pública para la adquisición del equipo necesario para la emisión de la cédula de identidad. La empresa Smartmatic International Holding, B.V, resultó la ganadora de dicha licitación.¹⁷

Ante esta situación, el IFAI reclamó a la Secretaría de Gobernación no haber cumplido con el compromiso de llevar a cabo la “Manifestación de Impacto a la

¹² Así lo declaró la Comisionada Presidenta de dicho Instituto. Véase “Nadie sabe para qué es”, en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, 6 de septiembre de 2009.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Para una breve referencia sobre los *Privacy Impact Assessments*, véase “What are Privacy Impact Assessments” (PIAs), disponible en: http://www.priv.gc.ca/fs-fi/02_05_d_33_e.cfm (última visita: junio 30, 2011).

¹⁵ “Alista Segob Cédula”, *Reforma*, Nacional, 6 de septiembre de 2009.

¹⁶ “Arranca Segob plan de cédula”, *Reforma*, Sección Nacional, 27 de septiembre de 2009, y “Segob abre licitación para Cédula de Identidad”, *El Economista*, 7 de octubre de 2009, <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/10/07/segob-abre-licitacion-cedula-identidad> (última visita: junio 30, 2011).

¹⁷ Boletín de Prensa número 258/09 emitido por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, disponible en: http://www.renapo.gob.mx/swb/work/models/RENAPO/docs/Boletin_4.pdf (última visita: junio 30, 2011).

Privacidad” que ya le había solicitado.¹⁸ Sin embargo, la dependencia federal aseguró al día siguiente que trabajaba con dicho Instituto en el diseño de la cédula de identidad, con el fin de garantizar la protección de los datos personales.¹⁹ Ambas instituciones, finalmente, firmaron un convenio de colaboración donde la Segob se comprometió a otorgarle al IFAI todo el acceso a la información que fuera necesario para emitir las recomendaciones conducentes para la debida protección de los datos personales que conformarían el Registro Nacional de Población.²⁰ La “Manifestación de Impacto a la Privacidad” fue elaborada por un equipo encabezado por el doctor José Luis Piñar Mañas, ex director de la Agencia Española de Protección de Datos y con quien el IFAI ha tenido una importante vinculación. A pesar de que el doctor Piñar entregó el documento final el 31 de diciembre de 2009 a la referida Secretaría, ésta no lo hizo del conocimiento público. A dicho documento se referirá más adelante.

En enero de 2010 la historia de la cédula de identidad cambió radicalmente. La Secretaría de Gobernación y el IFE finalmente llegaron a un acuerdo. Por una parte, la primera se comprometió a suspender la emisión de una nueva cédula de identidad con fotografía, por lo que la credencial de elector permaneció como el único documento oficial de identidad. Sin embargo, la referida Secretaría obtendría la CURP *biométrica*, esto es, el gobierno federal construiría una base de datos de la población con “el registro de las huellas dactilares y el del iris”,²¹ pero dicha CURP biométrica “no será una credencial sino un documento”.²² Finalmente, ambas instituciones acordaron la “fusión” de la credencial de elector con el proyecto de cédula de identidad ciudadana.²³

Del acuerdo alcanzado entre la Secretaría de Gobernación la prensa nacional destacó lo siguiente. Primero, que la credencial para votar con fotografía continuaría como el documento oficial de identidad de los mexicanos, pero se le añadirán los datos de la CURP *biométrica*, esto es, las 10 huellas dactilares y el iris de ambos ojos, aunque no se precisaron los plazos para la expedición de las nuevas credenciales. Segundo, que la base de datos del padrón electoral será del manejo exclusivo del IFE, por lo que la Secretaría de Gobernación no tendrá acceso alguno. Tercero, que dicha Secretaría construirá una nueva base de datos, distinta, también con los datos biométricos ya mencionados, la cual integrará el Registro Nacional de Población. Cuarto, que la Segob expedirá además una cédula de identidad para menores de 18 también con esos mismos datos biométricos.²⁴ La prensa destacó también que algunos diputados del Par-

¹⁸ “Reclama el IFAI a Segob por cédula”, *Reforma*, Sección Nacional, 29 de octubre de 2009, e “IFAI reclama a Segob por Cédula de Identidad”, *El Universal*, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/636412.html> (última visita: junio 30, 2011).

¹⁹ “Niega Gobernación excluir al IFAI”, *Reforma*, Sección Nacional, 31 de octubre de 2009.

²⁰ Comunicado de Prensa IFAI/066/09 disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados#>

²¹ “Pactan Gobernación e IFE registrar las huellas dactilares y el iris de los electores”, *La Jornada*, 13 de enero de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/13/politica/010n1pol> (última visita: junio 30, 2011).

²² “Anuncia IFE freno a cédula de Segob”, *Reforma*, Sección Nacional, 13 de enero de 2010.

²³ “Se fusiona la credencial de elector con el proyecto de cédula de identidad”, *La Jornada*, 14 de enero de 2010.

²⁴ “Pactan IFE y Segob identificación única”, *Reforma*, Sección Nacional, 14 de enero de 2010. Además, “Gobernación dará una cédula de identificación a menores de edad”, *La Jornada*, 15 de enero de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/15/politica/010n1pol>, y “La cédula de identi-

tido Verde Ecologista de México (PVEM) le solicitaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) analizara las implicaciones que la cédula de identidad podría tener en materia de derechos humanos.²⁵

A pesar del consenso alcanzado entre el IFE y la Secretaría de Gobernación, el tema de la cédula de identidad no terminó de convencer ni a la opinión pública ni al Congreso de la Unión. El órgano legislativo envió un exhorto al IFE en el que le solicitaba suspender pláticas con la Secretaría de Gobernación relacionadas con la cédula de identidad.²⁶ Posteriormente, legisladores del PRI y del PVEM se opusieron a que la Secretaría de Gobernación fuera quien resguardara los datos personales e incluso propusieron que se hiciera a través de un sistema nacional de identidad administrado por un instituto autónomo.²⁷ Para el segundo semestre de 2010, luego de tantas controversias, la puesta en marcha de la cédula de identidad quedó en suspenso.

En enero de 2011 el gobierno federal, finalmente, relanzó la cédula de identidad, pero por ahora sólo se expedirá para menores de 18 años. En la ceremonia oficial, el presidente de la República Mexicana declaró que su gobierno “está empeñado en hacerla avanzar rápido”. Incluso reconoció el carácter *controversial* del proyecto al declarar: “hubo ahí un *atorón*, yo no lo vería ni siquiera un malentendido con el IFE”.²⁸ La Secretaría de Gobernación informó además que el registro de los menores de edad arrancarían en los estados de Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León, y gradualmente se extenderá a otras entidades federativas. Asimismo, reiteró que la cédula tendrá el “respaldo” del Registro Nacional de Población y que éste se integrará con los datos de la *identidad jurídica* de los menores (acta de nacimiento certificada o carta de naturalización) y su *identidad física* a través de *datos biométricos* (10 huellas dactilares de las manos, fotografías del iris de ambos ojos y fotografía del rostro). Ambas identidades quedarán vinculadas a través de la CURP. La dependencia federal declaró además que la cédula de identidad será un documento oficial gratuito; que sus elementos biométricos lo hacen ‘infalsificable’; que identificará a los padres o tutores, y que ofrecerá seguridad y garantía de identidad legal y jurídica a los menores de 18 años. Los beneficios son: “evitar el robo o suplantación de identidad en actos ilícitos, y agilizar trámites y servicios

dad, para menores de 18 años”, *El Universal*, 15 de enero de 2010, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34282.html> (última visita: junio 30, 2011).

²⁵ “Piden a CNDH analizar Cédula de Identidad”, *El Universal*, 12 de enero de 2010, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/651157.html> (última visita: junio 30, 2011).

²⁶ “Apremio en el IFE para asumir exhorto de cesar pláticas sobre cédula de identidad”, *La Jornada*, 4 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/04/politica/009n1pol> (última visita: junio 30, 2011). También, “Analizan exhorto sobre cédula”, *Reforma*, Sección Nacional, 8 de marzo de 2010.

²⁷ “Objetan cédula única”, *Reforma*, Sección Nacional, 14 de julio de 2010. También, “Fuera Segob de Cédula de Identidad, pide PVEM”, *El Universal*, 13 de julio de 2010, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/695140.html>; “Avanza proyecto de cédula de identidad”, *La Jornada*, 14 de julio de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/14/politica/008n2pol> (última visita: junio 30, 2011).

²⁸ “Intervención del Presidente Calderón en Diálogo por la Seguridad. Hacia una Política de Estado”, México, D. F., 12 de enero de 2011, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/01/ultima-intervencion-del-presidente-calderon-en-dialogo-por-la-seguridad-hacia-una-politica-de-estado/>; “Relanza el gobierno federal el proyecto de cédula de identidad; lo operará la SG”, *La Jornada*, 13 de enero de 2011, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/13/politica/016n1pol>; “Crean identificación para menores de 18”, *El Universal*, 13 de enero de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183029.html> (última visita: junio 30, 2011).

mediante la identificación eficiente y efectiva para la inscripción al sistema educativo, el registro como derechohabientes al sistema de salud y la solicitud de pasaporte”.²⁹ Finalmente, la Secretaría de Gobernación argumentó que la cédula de identidad servirá para combatir el tráfico de infantes.³⁰

Ante el anuncio oficial, una vez más, el Congreso de la Unión, el IFE y el IFAI criticaron el relanzamiento de la cédula. En el primer caso, la Comisión Permanente aprobó un punto de acuerdo para citar a comparecer al Secretario de Gobernación, a fin de que informara los alcances y los avances de la cédula de identidad. Asimismo, lo instó a suspender la emisión del documento.³¹ En el segundo, el IFE criticó la reforma al Reglamento de la Ley General de Población promulgada por el Ejecutivo Federal, pues consideró que se trataba de una decisión unilateral que “echaba por la borda las pláticas y compromisos en torno al tema”.³² En el tercer caso, el IFAI consideró excesivo el uso de tantos datos biométricos.³³ No obstante las críticas, la cédula de identidad comenzó a expedirse el 24 de enero de 2011 en Tijuana, Baja California,³⁴ y luego en los estados de Colima y Guanajuato.³⁵ A pesar de que el Secretario de Gobernación había sido citado formalmente a comparecer ante la Comisión Permanente el 31 de enero de 2011, canceló de último momento su participación.³⁶

Ante esta situación, la Cámara de Diputados nuevamente pidió al Ejecutivo Federal detener la expedición de la cédula de identidad hasta en tanto el Congreso de la Unión no definiera las medidas legislativas aplicables. El exhorto en que realizó la solicitud fue votado por 288 diputados de los partidos del PRI, PRD, PT, Convergencia y PVEM. En contra votaron 105 legisladores del PAN.³⁷ Al hacer caso omiso la Secretaría de Gobernación, reiteró su exhorto³⁸ sin alcanzar resultado alguno. Por otra parte, la CNDH solicitó a la dependencia federal que adoptara tres medidas cautelares en la expedición de la cédula de identidad de los menores de edad. La primera, “que los procedimientos de obtención de los datos personales se apeguen a la legalidad”. La segunda, “que se garantice conforme a la ley la protección de los datos personales, que no estén expuestos a un uso indebido”. La tercera, “que se anteponga la voluntad expresa de ambos

²⁹ “Inicia Gobierno Federal expedición de cédula de identidad para menores”, Boletín de Prensa Núm. 14, emitido por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, 12 de enero de 2011, disponible en: http://www.segob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A2651&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1 (última visita: junio 30, 2011).

³⁰ “Busca Cédula inhibir trata de niños”, *Reforma*, Sección Nacional, 14 de enero de 2011.

³¹ “Llaman a comparecer a Blake”, *Reforma*, Sección Nacional, 20 de enero de 2011.

³² “Condenan decreto en el IFE”, *Reforma*, Sección Nacional, 20 de enero de 2011.

³³ “IFAI: exceso, elementos biométricos”, *El Universal*, 20 de enero de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183142.html> (última visita: junio 30, 2011).

³⁴ “Arranca en Tijuana cédula de identificación”, *El Universal*, 24 de enero de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/739726.html>; “Blake ponen en marcha cédula para menores”, *La Jornada*, 25 de enero de 2011, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/25/politica/022n2pol> (última visita: junio 30, 2011).

³⁵ “Extienden la cédula a otros dos estados”, *Reforma*, Sección Nacional, 26 de enero de 2011.

³⁶ “Blake cancela comparecencia sobre cédula”, *El Universal*, 31 de enero de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/741257.html> (última visita: junio 30, 2011).

³⁷ “Exige Cámara detener cédula para menores”, *Reforma*, Sección Nacional, 9 de febrero de 2011; “Detener cédula de identidad para niños, demandan diputados a SG”, *La Jornada*, 9 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/09/politica/017n1pol> (última visita: junio 30, 2011).

³⁸ “Fracasan con exhorto”, *Reforma*, Sección Nacional, 4 de marzo de 2011.

padres, tutores o representantes legales”.³⁹ La Secretaría de Gobernación aceptó las medidas cautelares solicitadas por la CNDH.⁴⁰

Finalmente, la Cámara de Diputados promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia constitucional, pues consideró que el Ejecutivo Federal “carecía de fundamento constitucional para expedir la cédula de identidad de menores de edad”.⁴¹ La demanda judicial fue admitida por la SCJN; se le asignó el número de expediente 29/2011 y se le turnó al ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.⁴² Con posterioridad a este hecho, el presidente de la República Mexicana ha defendido reiteradamente la cédula de identidad ciudadana.⁴³ Sin embargo, quien pudo haber definido si se encontraba o no facultado el Ejecutivo Federal para expedir la Cédula de Identidad Ciudadana a partir de los datos biométricos señalados líneas arriba era nuestro máximo tribunal. Desafortunadamente, el 7 de septiembre de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación canceló esta posibilidad, al sobreeser el juicio con argumentos procesales. Nuestro Tribunal Constitucional argumentó que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados carecía de legitimación activa, pues no acreditó “la existencia del acuerdo plenario para promover en representación de ese órgano legislativo la presente controversia [constitucional]”.⁴⁴ Una vez más el formalismo jurídico evitó que se debatiera un tema de gran interés y trascendencia para todos los ciudadanos y que se pusiera fin a un problema de limitación de derechos humanos que no sólo permanece hasta el día de hoy sino que amenaza con expandirse a otros programas gubernamentales.⁴⁵

La emisión de una nueva cédula de identidad ciudadana ha encontrado dificultades importantes. Como ya se señaló anteriormente, se han resistido al proyecto tres instituciones fundamentales del Estado mexicano. Al Congreso de la Unión le parece que el Ejecutivo Federal ha invadido su esfera de competencias. Al IFE le preocupa perder el control del patrón electoral y al IFAI la protección de los datos personales. El problema de fondo del proyecto es la recopilación

³⁹ “Busca CNDH que se proteja cédula infantil”, *Reforma*, Sección Nacional, 12 de febrero de 2011”.

⁴⁰ “Atiende Segob solicitud de Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la cédula de identidad personal”, Boletín de Prensa número 48, emitido por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, 11 de febrero de 2011, disponible en: http://www.segob.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A2709&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1 (última visita: junio 30, 2011).

⁴¹ “Presentará Cámara de Diputados controversia constitucional por Cédula de Identidad Ciudadana”, Nota 4865, publicada por la Agencia de Noticias de la Cámara de Diputados, 3 de marzo de 2011, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/007_2011/03_marzo/03_03/4865_presentara_camara_de_diputados_controversia_constitucional_por_cedula_de_identidad_ciudadana. También véase: “Impugnará Cámara cédula de identidad”, *Reforma*, Sección Nacional, 4 de marzo de 2011; “Van contra cédula de identidad”, *El Universal*, 4 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183981.html>; “Pese a críticas y controversia, Gobernación seguirá expidiendo cédula para menores”, *La Jornada*, 7 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/07/opinion/015n1pol> (última visita: junio 30, 2011).

⁴² “Admite la Corte controversia contra la cédula de identidad”, *Excelsior*, 9 de marzo de 2011, disponible en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=720838 (última visita: junio 30, 2011).

⁴³ “Defiende Presidente cédula para menores”, *Reforma*, sección Nacional, 16 de marzo de 2011 y “Defiende Presidente Cédula”, *Reforma*, Sección Nacional, 11 de junio de 2011.

⁴⁴ Controversia Constitucional 29/2011, resuelta por unanimidad por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de septiembre de 2011. El ministro Ponente fue Guillermo Ortiz Mayagoitia y el secretario, Alfredo Orellana Moyao,

⁴⁵ “Buscan incluir iris en Seguro Popular”, *Reforma*, Sección Nacional, 5 de octubre de 2011.

de *datos biométricos* que llevará a cabo el gobierno federal para la expedición del nuevo documento de identidad. En el siguiente apartado se analizará brevemente qué es la biometría y cuáles son los datos estudiados por esta ciencia.

II. Información biométrica

La identificación que la Secretaría de Gobernación actualmente lleva a cabo a través de la cédula de identidad para menores de edad la efectúa a partir de *datos biométricos*. Esto nos lleva a hablar de la *biometría*. Los especialistas Marino Tapiador y Juan Sigüenza la definen como la ciencia dedicada al estudio estadístico de las *características* cuantitativas de los seres vivos, como podrían ser el peso o la longitud. El término también refiere a los métodos automáticos que, con base en determinadas *características humanas*, *identifican* y *autentican* a las personas. Este último aspecto relaciona a esta disciplina con otras, como la criptografía y la seguridad informática.⁴⁶

Existen dos tipos de *características humanas* utilizadas por la biometría: estáticas y dinámicas. Las primeras son *físicas* e incluyen: huellas dactilares, características del iris y retina; rayas y/o geometría de la mano; poros de la piel; características estáticas de la cara; composición química del olor corporal; emisiones térmicas, y venas de muñecas y manos. Las segundas son *conductuales*: escritura manuscrita, voz, tecleo, gestos y movimientos corporales.⁴⁷

Para que las características *estáticas* o *dinámicas* puedan ser utilizadas como elementos de identificación, los especialistas españoles Marino Tapiador y Juan Sigüenza sostienen que deben cumplir con ciertos requisitos básicos: 1) *universalidad*: todas las personas tienen que presentar la característica; 2) *singularidad*: las personas deben ser distinguidas de otras basándose en la característica; 3) *estabilidad*: la característica debe ser estable a lo largo del tiempo y en condiciones ambientales diversas; 4) *cuantificable*: la característica tiene que ser mensurable cuantitativamente; 5) *aceptabilidad*: el nivel de aceptación de la característica por parte de las personas debe ser suficiente como para que sea considerada parte de un sistema de identificación biométrico; 6) *rendimiento*: el nivel de exactitud debe ser elevado para que la característica sea considerada como aceptable, y 7) *usurpación*: permite establecer el nivel al que el sistema es capaz de resistir a técnicas fraudulentas.⁴⁸

De esta forma, las características del ser humano, sumadas a las tecnologías de la información, han dado lugar a la creación y desarrollo de las tecnologías biométricas, las cuales han hecho posibles métodos automatizados para el reconocimiento de las personas basadas en sus características fisiológicas, psicológicas o de comportamiento. Dichos métodos de reconocimiento constituyen los *sistemas biométricos*.

Marino Tapiador y Juan Sigüenza señalan además que el objetivo final de los sistemas biométricos es doble: lograr la *identificación* y la *verificación de la identidad* de una persona. En el primer caso, el sistema biométrico responderá a la

⁴⁶ Marino Tapiador y Juan A. Sigüenza Pizarro, coords., *Tecnologías biométricas aplicadas a la seguridad*. México, Alfaomega Grupo Editor, 2005, pp. 3 y ss.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 5.

pregunta: ¿quién es la persona X?, esto es, ¿se tiene información sobre una persona de la que desconocemos su identidad? En el segundo, responderá ¿es esta la persona X?, esto es, una persona reclama tener una determinada identidad y el sistema biométrico deberá verificar si es cierto o no.⁴⁹

Para lograr la *identificación*, el sistema biométrico deberá contar con: a) una base de datos donde se almacenen las características biométricas de un amplio número de personas; b) un mecanismo para capturar y procesar las características biométricas de la persona a identificar, y c) un procedimiento para comparar las características de la persona a identificar con las *almacenadas* en la base de datos y que permita responder a la pregunta ¿quién es la persona X? La *comparación* efectuada en este sistema —nos señalan Marino Tapiador y Juan Sigüenza— se denomina *uno a muchos* (1:N), pues para identificar a alguien se deben comparar sus características biométricas con las de todas las personas almacenadas en la base de datos.⁵⁰

Para lograr la *verificación*, el sistema biométrico deberá contar con: a) un sistema de identificación tipo *usuario* más *password* al que se le puede añadir un sistema tipo token o carné de identidad; b) un mecanismo para capturar y procesar las características biométricas de la persona a identificar, y c) un procedimiento para comparar las características de la persona a identificar con la previamente almacenada para esa persona y que entonces permita responder a la pregunta ¿es ésta la persona X? La *comparación* en este caso es de uno a uno (1:1), pues sólo se cotejan las características biométricas de una persona con las de la persona que reclama ser.⁵¹

Otros especialistas españoles, como Javier y Teresa Areitio, argumentan que los beneficios ofrecidos por las tecnologías biométricas son: 1) vincula un evento a un individuo concreto, no a una contraseña o dispositivo que lleve consigo, como podría ser una tarjeta inteligente o llave criptográfica; 2) es una tecnología ‘conveniente’ pues no se tiene que recordar; 3) las características biométricas son las mismas independientemente donde se encuentre el individuo; 4) no pueden averiguarse, robarse, transferirse, compartirse, delegarse, perderse, olvidarse o copiarse *fácilmente*; 5) previenen la suplantación, esto es, protegen contra robo de identidad y poseen un alto grado de no repudio; 6) protegen contra accesos no autorizados a información personal, y 7) son complementarias con otros mecanismos de autenticación como tarjetas inteligentes con PIN y PKI.⁵²

Todo sistema biométrico se compone de tres elementos: 1) *Sensor*: es el dispositivo que captura los rasgos o características biométricas, las cuales luego son convertidas en ‘datos de computadora’; 2) *Repositorio*: es la base de datos donde se almacenan las plantillas biométricas inscritas para su comparación, y 3) *Algoritmos*: utilizados para la extracción de ciertas características de los datos biométricos (procesamiento) y comparación.⁵³

⁴⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² Javier y Teresa Areitio Bertolin, “Análisis en torno a la tecnología biométrica para los sistemas electrónicos de identificación y autenticación”, en *Revista Española de Electrónica*. Madrid, núm. 630, 2007, p. 54.

⁵³ *Ibid.*, p. 56.

Javier y Teresa Areitio identifican tres *funciones* básicas asociadas a todo sistema biométrico: a) *Inscripción*: añade información biométrica a un fichero de datos; b) *Verificación* 'uno a uno': se compara contra un único registro y la respuesta es: 'esta persona es quien dice ser', y c) *Identificación* 'uno a muchos': se compara en todos los registros de la base de datos y en este caso la respuesta es: 'se tiene un registro de esta persona'.⁵⁴ Además, los autores identifican otras *subfunciones*:

- 1) *Captura*: mide la característica biométrica utilizando un dispositivo sensor.
- 2) *Proceso*: convierte los datos en un identificador numérico o plantilla, generalmente implica una extracción de características, pero puede también incluir otras manipulaciones.
- 3) *Comparación*: se compara una plantilla biométrica procesada con una inscrita, para determinar el nivel de similitud. Aquí es donde se utilizan los *algoritmos*. La salida del proceso de comparación, explican los autores, es el *resultado*: la probabilidad de coincidencia, es decir, si pertenece al mismo sujeto.
- 4) *Decisión*: se determinan los resultados de la comparación, los cuales se comparan con un resultado *umbral*. Si el resultado se encuentra por encima de éste, hay coincidencia, pero si se encuentra por debajo, no la hay. El tiempo de respuesta es el periodo de tiempo que un sistema biométrico necesita para devolver una decisión sobre identificación o verificación de una muestra biométrica presentada.⁵⁵

Los sistemas biométricos no son infalibles; por el contrario, siempre se encuentran sujetos a ciertos márgenes de error. Para medir su efectividad y precisión se han acuñado los siguientes *parámetros*:

- 1) FAR (*False Accept Rate*): es la probabilidad de que una persona *no autorizada* sea identificada, es decir, aceptada como 'autorizada'.
- 2) FRR (*False Reject Rate*): es la probabilidad de que una persona autorizada no se le identifique, es decir, se le deniegue el acceso.
- 3) FER (*Failure to Enroll Rate*): es la proporción de personas que fallan ser inscritas con éxito.
- 4) FTA (*Failure to Acquire*): mide la cuenta de intentos de verificación/identificación sin éxito por error de personas inscritas legítimamente.
- 5) FIR (*False Identification Rate*): es la probabilidad de que una persona sea identificada pero se le asigne un identificador falso.
- 6) FMR (*False Match Rate*): es la tasa a la que las personas no autorizadas sean falsamente no reconocidas durante una comparación de características.
- 7) FNMR (*False Non-Match Rate*): es la tasa de que las personas autorizadas sean falsamente no reconocidas durante una comparación de características.
- 8) EER (*Equal Error Rate*): es el punto común de intersección entre las curvas FAR y FRR.
- 9) ROC (*Receiver Operating Curve*): es un gráfico que muestra como varía la FRR en función de la FAR de acuerdo a un umbral de decisión.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

10) DET (*Detection Error Trade-off*): es también un gráfico, similar a ROC, utilizado para comparar sistemas de verificación biométricos.⁵⁶

Hasta aquí se le ha presentado al lector lo que es la biometría, las principales características humanas que utiliza y los requisitos básicos que éstas deben cumplir para ser estudiadas por esta ciencia. También se ha hablado muy brevemente de lo que son los sistemas biométricos, de cuáles son las funciones asociadas a éstos y cuáles sus elementos. Se ha mencionado que el objetivo final de dichos sistemas es lograr la identificación y verificación de la identidad de las personas. Finalmente, se ha mencionado brevemente cuáles han sido los parámetros de error conforme a los que se mide la efectividad y precisión de los sistemas biométricos.

En términos generales, la biometría supone, pues, métodos y sistemas de identificación y verificación del ser humano. Sin embargo, el moderno desarrollo de esta ciencia sólo podría entenderse a la luz del desarrollo de las tecnologías de la información. Permítaseme elaborar en este punto. Los sistemas de identificación biométricos surgieron desde el siglo XIX, cuando William Herschel, Henry Faulds y Francis Galton comenzaron a estudiar las huellas dactilares.⁵⁷ Este último descubrió y demostró que dichas huellas no son iguales a las de los demás, esto es, que existía una imposibilidad de coincidencia entre dos huellas de forma absoluta. Tras estos hallazgos, el estudio de las huellas dactilares dio origen al desarrollo de una disciplina muy específica, la dactiloscopia, la cual hoy día resulta indispensable en las investigaciones criminales.

Tal y como se señaló al iniciar este trabajo, las herramientas tecnológicas han facilitado la generación, procesamiento, transmisión, pero sobre todo, el almacenamiento de la información. Esto ha sido posible tanto por la *digitalización* como por la 'mutación' del ADN de la información de átomos a *bits*, como bien lo explicó con agudeza Nicholas Negroponte.⁵⁸ Hasta antes de la *era digital*, el procesamiento de la información se hacía en átomos que la grababan o la transmitían en forma analógica. Los *bits*, en cambio, carecen de color, tamaño o peso; pueden viajar a la velocidad del sonido y son el elemento atómico más pequeño del ADN de la información. Los *bits* son dígitos *binarios* en formas de 1's y 0's que son utilizados para grabar o transmitir información en formato digital.⁵⁹ Gracias a estos avances, la velocidad de los procesadores informáticos ha crecido exponencialmente, lo que ciertamente ha permitido el desarrollo de innovaciones tecnológicas.

Como cualquier otra ciencia, la biometría no ha quedado al margen de la innovación tecnológica. Esto se ha reflejado en la introducción que esta ciencia le ha dado a los procesadores como herramientas de soporte. Esto ha dado como resultado, por ejemplo, sistemas automáticos de identificación de huellas dactilares, también conocidos como *Automated Fingerprint Identification Systems* o simplemente *AFIS*. Dichos sistemas son ejemplos de sistemas biométricos modernos, pero, lo más importante, nos demuestran el impacto de las herra-

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 58-62.

⁵⁷ Francis Galton, *Finger Prints*. Londres, Macmillan, 1892, disponible en: <http://www.clpex.com/Information/Pioneers/galton-1892-fingerprints-lowres.pdf> (última visita: junio 30, 2011).

⁵⁸ Nicholas Negroponte, *Being Digital*. Nueva York, Vintage Books, 1996, 11-19 pp.

⁵⁹ Robert D. Atkinson y Daniel D. Castro, *Digital Quality of Life. Understanding the Personal and Social Benefits of the Information Technology Revolution*. Washington, Information Technology and Innovation Foundation, 2008, pp. 2-3.

mientas tecnológicas, pues combinan el conocimiento de una ciencia surgida en el siglo XIX, con la nota característica de nuestra *era digital*: la generación, procesamiento, transmisión y almacenamiento de la información. ¿El resultado? Sistemas biométricos que permiten obtener identificaciones más rápidas.⁶⁰

Las siguientes imágenes ilustran la forma como funciona un moderno sistema biométrico de identificación a partir de huellas dactilares:



Fig. 1: Se identifican en las huellas dactilares detalles relativos a la curvatura y separación de las líneas que la constituyen, así como la posición absoluta y relativa de los puntos donde las líneas se cortan o bifurcan.

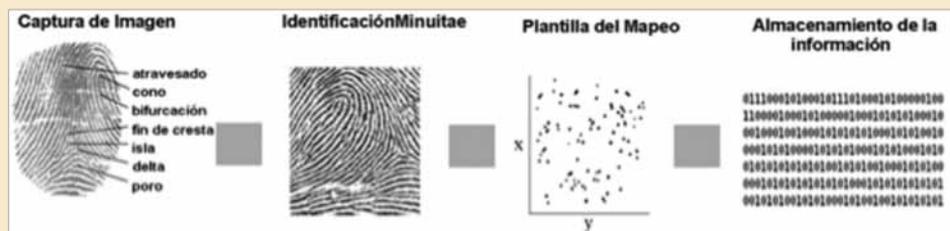


Fig. 2: De los detalles identificados en las huellas dactilares se obtienen índices numéricos (binarios), los cuales permiten la automatización del sistema de identificación.

Por otro lado, muy recientemente, la biometría ha utilizado el iris del ojo como un patrón para desarrollar nuevos sistemas automatizados, pues ofrece peculiaridades muy valiosas para alcanzar la plena identificación y verificación de las personas. Los españoles Carmen Sánchez Ávila y Raúl Sánchez Reillo señalan que el iris ocular destaca especialmente porque presenta determinadas características especiales: 1) estabilidad frente a cambios originados por accidentes debido a la protección conferida por la córnea; 2) pequeñas variaciones en su apertura, tanto con iluminación fija como cambios en ésta, lo que lo convierte en un mecanismo sencillo para detectar 'sujetos vivos'; 3) los datos —imagen— se pueden capturar de forma no tan invasiva, al ser visibles desde el exterior, y 4) es prácticamente infalsificable, pues hacerlo conllevaría lesiones muy severas a la visión.⁶¹ Lo que más destacan los autores es la *unicidad*. En el iris hay más información capaz de identificar unívocamente a una persona que en una huella dactilar. Los autores advierten, por ejemplo, que dos hermanos gemelos pre-

⁶⁰ Virginia Espinosa Duró, "Huella dactilar", en M. Tapiador y J. A. Sigüenza Pizarro, coords., *Tecnologías biométricas aplicadas a la seguridad*, supra, nota 46, p. 85.

⁶¹ Carmen Sánchez Ávila y Raúl Sánchez Reillo, "Iris y retina", en M. Tapiador y J. A. Sigüenza Pizarro, coords., *Tecnologías biométricas aplicadas a la seguridad*, supra, nota 46, p. 116.

sentan patrones de iris completamente diferenciados los unos de los otros. Destacan incluso que los dos ojos de una persona son también distintos, por lo que sus imágenes no podrían ser intercambiables.⁶²

La unicidad del iris ocular despertó el interés comercial por desarrollar sistemas de identificación basados en esta característica humana. Si bien la idea de utilizar el iris ocular como un patrón de identificación la propuso el oftalmólogo Frank Burch en 1936, no fue sino hasta 1987 cuando Leonard Flom y Aran Safir patentaron la idea de Burch. Estos oftalmólogos, no obstante, no lograron desarrollar un sistema de identificación como tal. Tuvieron que contactar al profesor John G. Daugman para alcanzar su cometido. Daugman desarrolló y patentó, en 1994, los *algoritmos* necesarios para llevar a cabo el reconocimiento biométrico a través del patrón del iris.⁶³ Los tres desarrollaron la empresa IriScan, la cual otorgó las primeras licencias para desarrollar sistemas de reconocimiento basados en el iris. Unos años más tarde fundaron Iridian Technologies, compañía encargada, hasta el día de hoy, de licenciar patentes y promover el desarrollo de productos o sistemas basados en el iris del ojo.⁶⁴

A diferencia de lo ocurrido con las huellas dactilares, la identificación a partir del iris ocular se desarrolló en la década de los noventa, justo cuando las herramientas tecnológicas habían comenzado a desarrollarse en los países industrializados. Por esa razón, resulta fácil entender por qué este sistema biométrico ha adquirido tanta importancia en los últimos años. Las siguientes imágenes explican la forma como dicho sistema funciona:



Fig. 3: El iris se fotografía iluminando el ojo con luz infrarroja, lo cual produce reacciones fisiológicas que evidencian si el individuo está vivo.

⁶² *Ibid.*, p. 117.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ www.iriScan.com

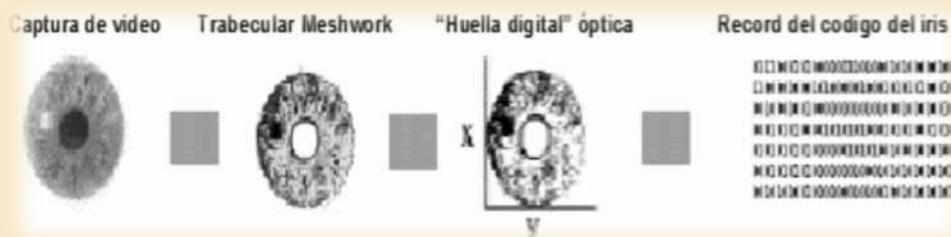


Fig. 4: La imagen del iris se procesa para extraer patrones, que a su vez son sometidos a algoritmos matemáticos. Los datos luego se convierten en valores binarios, lo que permite lograr la identificación.

Las imágenes anteriores precisamente demuestran cómo es que las herramientas tecnológicas han podido desarrollar, a través de características humanas como lo son el iris del ojo y las huellas dactilares, modernos sistemas biométricos de identificación. En otras palabras, con el desarrollo de las tecnologías informáticas, tanto el ojo como las huellas dactilares dejaron de ser simplemente meras características humanas y se convirtieron en datos, esto es, información que puede ser generada, procesada, transmitida y almacenada con fines de identificación.

Como ya se señaló en la cronología presentada en el apartado anterior, la cédula de identidad puesta en marcha por la Secretaría de Gobernación efectúa la identificación a partir de datos biométricos. Ahora bien, ¿cuáles son los datos biométricos recabados por la Secretaría de Gobernación?

De acuerdo con el *Acuerdo por el que se dan a conocer el Procedimiento Técnico de Captura de Información y el Procedimiento Técnico de Intercambio de Información, así como sus respectivos anexos*, emitido por el Director General del Registro Nacional de Población de la referida Secretaría y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de noviembre de 2009, los datos biométricos que constituirán la base para la identificación de los ciudadanos a través de la cédula de identidad serán: las 10 huellas dactilares, el iris de ambos ojos, la fotografía del rostro y la firma autógrafa.

El *Acuerdo* referido en el párrafo anterior suscita las siguientes preguntas: ¿Quién determinó utilizar dichos datos? ¿Por qué se eligieron esos datos biométricos para llevar a cabo la identificación de los ciudadanos? ¿Cuál es el fundamento constitucional y legal para la emisión de dicha cédula? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de dicho *Acuerdo*? Los siguientes apartados intentarán responder a estas interrogantes.

III. Análisis del marco jurídico de la cédula de identidad ciudadana

El artículo 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le impone a los ciudadanos de la República la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos impuestos por la ley. Esta misma disposición señala que tanto el referido Registro como la *expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana* son servicios de interés

público y, por lo tanto, responsabilidad del Estado y de los propios ciudadanos. De esta forma, tanto la cédula de identidad ciudadana como la obligación de inscribirnos en el registro de ciudadanos son obligaciones previstas en la Constitución mexicana.

A pesar de que el fundamento constitucional del Registro Nacional de Ciudadanos y de la Cédula de Identidad es por demás claro, el origen de esta obligación ciudadana no se remonta a 1917. Por el contrario, el Congreso Constituyente sólo estableció que los ciudadanos mexicanos debíamos inscribirnos en el catastro de la municipalidad y en los *padrones electorales*, en los términos que fijaran las propias leyes. El sentido de la disposición resultaba muy lógico. El Constituyente de Querétaro había instaurado, como forma de gobierno en México, la democracia (artículo 40). Para garantizarla, estableció la necesidad de celebrar elecciones periódicas (artículo 41) y, por ende, obligó a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en las listas o padrones electorales, a fin de que pudieran votar en los comicios correspondientes (artículo 36, fracción III).

No fue sino hasta el 6 de abril de 1990 cuando se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la reforma constitucional que estableció el deber de inscribirnos en el Registro Nacional de Ciudadanos. La reforma también creó al Instituto Federal Electoral y al hacerlo lo facultó a tener a su cargo, de “manera integral y directa”, las actividades relativas al *padrón y lista de electores*, tal y como lo dispone ahora el artículo 41 de la Constitución mexicana. Así, con la aludida reforma, el Constituyente Permanente no desapareció la previsión relativa a los padrones electorales, pero sí creó una obligación ciudadana y un documento de identidad hasta entonces desconocidos en México. En otras palabras, el Congreso Constituyente de 1917 jamás previó crear un registro de ciudadanos ni tampoco una cédula de identidad, sino que esa obligación fue obra del Constituyente Permanente de 1990. Sin embargo, a pesar de este mandato constitucional, transcurrieron casi dos décadas para que una administración federal retomara la idea de expedir una credencial que acreditara la ciudadanía mexicana.

Tanto la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos como la de obtención del documento de identidad se encuentran reglamentados por la Ley General de Población (Ley) y su Reglamento. De acuerdo con la Ley, la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad tanto de todas las personas residentes en el país como de los nacionales que radiquen en el extranjero (artículo 85), lo cual se hace a través del Registro Nacional de Población. La Ley señala que en dicho Registro —también conocido como Renano— se inscribirán a todos los habitantes del país de la siguiente forma: los mexicanos mayores de 18 años, en el Registro Nacional de Ciudadanos; los menores de esa edad, en el Registro Nacional de Menores, y los extranjeros residentes en el país, en el Catálogo de los Extranjeros (artículo 86). Al inscribir a alguien en el Renano, se le asigna la Clave Única de Registro de Población (CURP), la cual sirve para registrarlo e identificarlo en forma individual (artículo 93).

Los tres registros antes mencionados componen pues el Renano y se integran de forma distinta. El Registro Nacional de Ciudadanos, con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años *que soliciten su inscripción*, en los términos señalados por la Ley y el Reglamento. El Registro de Menores,

con los datos de los menores de edad recabados a través de registros civiles, y el Catálogo de los Extranjeros, con la documentación de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación (artículos 88, 89 y 90).

La Ley también reitera lo dispuesto por la Constitución mexicana respecto que el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, sólo que, aclara, lo hará a través de la Secretaría de Gobernación. Repite además que todos los ciudadanos mexicanos estamos obligados a inscribirnos en ese Registro y a obtener esa Cédula (artículo 98). Para ello, el interesado deberá presentar la ‘solicitud de inscripción’ y entregar una copia certificada de su *acta de nacimiento*, del certificado de nacionalidad, o bien, de la carta de naturalización (artículo 99). Estos documentos resultan fundamentales, pues representan la base conforme a la cual se establecerá la identidad ‘jurídica’ de los ciudadanos. Sin embargo, ¿qué sucedería si una persona no cuenta, por ejemplo, con la copia certificada de su acta de nacimiento? La propia Ley dispone que, en este caso, podría ser sustituida por ‘otros documentos que garanticen fehacientemente la veracidad de los datos personales del interesado’, conforme lo establezca el Reglamento (artículo 100). Sin embargo, éste no otorga esa posibilidad, pues sólo establece que cuando el ciudadano no pueda entregar la copia certificada de su acta de nacimiento por no haberse inscrito en el Registro Civil, se le orientará para llevar a cabo su ‘registro extemporáneo’ (artículo 67 del reglamento). Lo anterior implica, pues, la no aceptabilidad de otro tipo de documentación, como podrían ser las constancias de los archivos parroquiales.

Una vez que el ciudadano ha cumplido con ambos requisitos, esto es, presentar solicitud de inscripción y la copia certificada de su acta de nacimiento, la Secretaría de Gobernación expedirá y pondrá a su disposición la cédula de identidad ciudadana (artículo 103), la cual ‘es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene, en relación con su titular’ (artículo 104). Dicha Cédula tendrá además valor como *medio de identificación personal* ante las *autoridades* mexicanas —en territorio nacional o en el extranjero— y frente a los *particulares*, sean personas físicas o morales, domiciliadas en México (artículo 105).

A pesar de que la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos es una obligación constitucional y legal, no debe soslayarse otra disposición de trascendencia fundamental contenida en la propia Ley: ninguna persona podrá ser sancionada por la *no portación* de la Cédula de Identificación Ciudadana (artículo 106). Podría pensarse que entre ambas disposiciones existe una aparente contradicción, pues por una parte se obliga a los ciudadanos a registrarse y a obtener dicha cédula, pero, por la otra, no se establecen sanciones para aquellos casos donde los ciudadanos no porten dicho documento de identidad. En realidad, no existe tal contradicción, pues la inaplicabilidad de sanciones por la no portación de la Cédula se encuentra en perfecta armonía con el espíritu del artículo 11 constitucional, el cual establece la libertad de transitar por todo el territorio nacional sin restricción alguna, esto es, sin necesidad de *carta de seguridad*, *pasaporte*, *salvo-conducto* u ‘*otros requisitos semejantes*’. Por esta razón, si se penalizara la no portación del documento de identidad, como un mecanismo de coerción para obligar a los mexicanos a obtenerla, se limitaría un derecho fundamental tutelado por nuestra Carta Magna.

En México se ha vuelto una práctica comúnmente aceptada que los ciudadanos se identifiquen a través de sus documentos de identidad cuando la policía los llega a detener. Esto mismo ocurre cuando los pasajeros van a abordar un avión o un barco: es indispensable identificarse. En estricto rigor, estas prácticas atentan contra el artículo 11 constitucional. Los nacionales de otros países han rechazado abiertamente dichas 'prácticas obligatorias de identificación', especialmente los anglosajones, precisamente porque atentan contra la libertad de tránsito. Los órganos judiciales han enfrentado la difícil tarea de equilibrar colisiones entre las necesidades que, por una parte, tienen los gobiernos de pedirle a la gente que se identifique (como podría ser en las acciones de combate al crimen con el fin de asegurarse que se está deteniendo al sujeto correcto) y el derecho humano a la libertad de tránsito, por la otra. A pesar que los casos de restricción a la libertad de movimiento son sumamente interesantes, no se entrará a su análisis, debido a que ello excedería los propósitos de este artículo.⁶⁵

Respecto de la cédula de identidad ciudadana, el artículo 107 de la Ley establece que contendrá, cuando menos, los siguientes datos y elementos de identificación:

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

En el caso de los menores de edad, la Ley no menciona la emisión de una cédula de identidad como tal, sino sólo prevé que la Secretaría de Gobernación podrá expedir *un documento de identificación a los menores de 18 años*, en los términos establecidos en el Reglamento (artículo 111).

A partir de lo anterior se abren diferentes interrogantes: ¿cuál es el *fundamento legal* de la captura y procesamiento de los datos biométricos como los referidos en el primer apartado de este trabajo, esto es, el iris de ambos ojos y las huellas dactilares de los dedos de ambas manos? ¿El documento de identidad para los menores de edad previsto en Ley debe ser similar a la cédula de identidad ciudadana? ¿Se puede establecer, a través de un Reglamento administrativo, que dicho documento sea como la referida cédula, tal y como actualmente lo lleva a cabo la Secretaría de Gobernación? Si lo interpretáramos de manera afirmativa, ¿por qué el propio legislador no lo estableció de esa forma? ¿Es una facultad que le corresponde al legislador o la autoridad ejecutiva federal puede reglamentarlo?

Estas preguntas son, entre otras muchas, las que tal vez se pudieron haberse respondido a través de la controversia constitucional que sobreesóyó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, independientemente de cuál hubiera sido la decisión de la SCJN, en el siguiente apartado se analizará la

⁶⁵ Por citar algunos casos en Estados Unidos de América, véase al respecto, *Hibbel v. Sixth Judicial Dist. Court of Nevada, Humboldt County*, 542 U.S. 177 (2004); *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, 34 (1968).

constitucionalidad de la puesta en marcha de la cédula de identidad por parte de la Secretaría de Gobernación.

IV. Valoración constitucional y normativa de la cédula de identidad ciudadana

En 2009, cuando el presidente de los Estados Unidos Mexicanos informó que su administración emitiría por primera vez en nuestro país la *cédula de identidad ciudadana*, su proyecto resultó demasiado controversial por diferentes razones. Primero, a pesar de que se encontraba prevista tanto en la Constitución como en la Ley, nunca antes se había puesto en marcha en México la emisión de la referida cédula. Segundo, como ya se señaló líneas arriba, actualmente se cuenta con la credencial para votar con fotografía emitida por el Instituto Federal Electoral, la cual funciona como un auténtico *carne de identidad*, luego entonces, ¿para qué se necesitaba emitir un nuevo documento de identidad? Tercero, el Estado nunca antes le había pedido a los ciudadanos datos biométricos tan sensibles como lo son las imágenes del iris de ambos ojos y las huellas dactilares de *todos* los dedos de la mano. Este aspecto resultó, sin duda alguna, el más polémico. Cuando la opinión pública comenzó a discutir el proyecto presidencial, cuestionó la recopilación, tratamiento y almacenamiento de los datos biométricos. Sin embargo, a pesar de ser éste uno de los aspectos más controvertidos, los medios de información le dieron mayor atención a la polémica suscitada entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral, sin reparar que, precisamente, los fundamentos normativos de la cédula planteaban cuestionamientos importantes en materia de derechos humanos.

Efectivamente, si se revisa con cuidado la Ley General de Población, se advierte un detalle importante: ningún artículo requiere los datos biométricos referidos en el párrafo anterior. Los únicos datos que señala el artículo 107 de la Ley son: “fotografía, firma y huella dactilar”. Más aún, si se consulta con cuidado el Reglamento de la Ley General de Población (Reglamento) en ese *entonces vigente*,⁶⁶ se descubre que tampoco preveía la captura y procesamiento de los datos biométricos recopilados actualmente para la expedición de la cédula de identidad de menores de edad.

Al respecto, si también se revisa con cuidado el marco jurídico vigente en 2009, esto es, el año en que se anunció la emisión de la cédula de identidad ciudadana por el presidente de la República Mexicana, uno descubre lo siguiente. Como ya se señaló en el apartado anterior, el artículo 88 de la Ley establece que el Registro Nacional de Ciudadanos se integrará 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*. Este último, en 2009, señalaba:

Artículo 47.- El Registro Nacional de Ciudadanos se conforma con los datos de los mexicanos y mexicanas de dieciocho o más años, los cuales deberán ser, cuando menos, los siguientes:

⁶⁶ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de abril de 2000.

- 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, y
- i) *Fotografía, huella digital y firma del ciudadano*". (Énfasis añadido.)

Artículo 49.- El Registro Nacional de Población determinará los datos y elementos que deberá contener la *Cédula de Identidad Ciudadana*, además de los señalados por el artículo 107 de la Ley. (Énfasis añadido.)

Artículo 52.- El Registro de Menores de Edad se conforma con los datos de los mexicanos y mexicanas menores de dieciocho años que se recaben a través de los registros civiles, los cuales deberán ser, cuando menos, los siguientes:

- a) Nombre completo;
- b) Sexo del o la menor;
- c) Lugar y fecha de nacimiento;
- d) Lugar y fecha en donde se llevó a cabo el registro;
- e) Nombres, apellidos y nacionalidad del padre y la madre del menor;
- f) Datos de localización del acta de nacimiento en el Registro Civil, y
- g) Clave Única de Registro de Población.

Artículo 53.- Para efecto del documento de identificación para los mexicanos y mexicanas menores de dieciocho años, se expedirá la *Cédula de Identidad Personal*. (Énfasis añadido)

Artículo 54.- La *Cédula de Identidad Personal* deberá contener, cuando menos, los siguientes datos y elementos de identificación:

- a) Nombre completo;
- b) Sexo del o la menor;
- c) Lugar y fecha de nacimiento;
- d) Nombres completos del padre y la madre;
- e) Clave Única de Registro de Población;
- f) *Fotografía del titular*;
- g) *Huella dactilar* y de ser factible, *firma del titular*; y
- h) Lugar y fecha de expedición.

De lo anterior se debe subrayar lo siguiente:

A) *Por lo que respecta a los ciudadanos mexicanos*. Primero, los datos que se inscriben en el Registro Nacional de Ciudadanos no son los mismos que aparecen en la *Cédula de Identidad Ciudadana*. Segundo, la Ley no menciona específicamente cuáles serán los datos que se inscribirán en dicho Registro, sino que reenvía al Reglamento de la Ley. Tercero, el artículo 47 del entonces Reglamento vigente en 2009 efectivamente listaba los datos, sin que incluyera dentro

de éstos las *imágenes del iris de ambos ojos ni las huellas dactilares*. De esta forma, ni la Ley ni el Reglamento vigentes en ese año les requerían a los ciudadanos los datos biométricos anunciados por el presidente de la República Mexicana como la ‘nota distintiva’ de la cédula de identidad ciudadana, sino que sólo les pedía proporcionar la fotografía, la huella dactilar y la firma del ciudadano.

B) *Por lo que respecta a los menores de edad*. Primero, la Ley simplemente señala que la Secretaría de Gobernación *podrá* expedir un documento de identificación para ellos, ‘en los términos que fije el Reglamento’ (artículo 111). Segundo, dicho Reglamento —de acuerdo con las disposiciones antes transcritas— llama a dicho documento ‘Cedula de Identidad Personal’. Tercero, al igual que lo ocurrido con los ciudadanos, los datos que se inscriben en el Registro de Menores de Edad no son los mismos que aparecen en la referida cédula. Cuarto, en dicho Registro, de acuerdo con el Reglamento vigente en 2009, no se contemplaba la inscripción de algún dato biométrico y en la cédula sólo se preveía que contuviera la fotografía del menor, su huella dactilar y su firma, ‘de ser factible’. En consecuencia, también en el caso de los menores de edad, ni la Ley ni el Reglamento requerían los datos biométricos anunciados por el presidente de la República Mexicana en 2009.

¿Cuál fue entonces el *fundamento legal* del presidente para pedirle a la población que proporcionara a su administración, esto es, a la Secretaría de Gobernación las imágenes del iris de ambos ojos y las huellas dactilares de los dedos de sus manos? La respuesta, aunque pareciera inaudita, era muy simple: *no existía*. Esto quería decir que la administración pública federal tenía perfectamente preparado un nuevo modelo de identificación sin haber adaptado antes el entonces marco normativo vigente.

El primer instrumento normativo donde se estableció que se capturarían la imagen del iris de ambos ojos y las huellas dactilares de los dedos de las manos fue el *Acuerdo por el cual se dan a conocer el Procedimiento Técnico de Captura de Información y el Procedimiento Técnico de Intercambio de Información, así como sus respectivos anexos* (Acuerdo), que, como ya se señaló en el segundo apartado de este trabajo, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de noviembre de 2009. Dicho Acuerdo fue emitido por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal y, por lo mismo, se trata de un instrumento jurídico de naturaleza inferior a la de un reglamento. En otras palabras, a través de un acuerdo administrativo se supo que, para las cédulas de identidad ciudadana y de identidad personal, se capturarían datos biométricos como la fotografía, la firma autógrafa, las huellas dactilares de los dedos de las manos y el iris de ambos ojos.

A partir de entonces comenzaron las interpretaciones para determinar los alcances legales de las disposiciones jurídicas entonces vigentes. A este respecto no debe perderse de vista que el artículo 49 del Reglamento señala que el Registro Nacional de Población determinará los datos y elementos que deberá contener la Cédula de Identidad Ciudadana, además de los señalados por el artículo 107 de la Ley. Sin embargo, ¿podría un acuerdo administrativo emitido, no por una secretaría de Estado, sino por una dirección general, solicitar más datos biométricos a los previstos tanto por la Ley como por su Reglamento? ¿Obligaría a los ciudadanos?

No. Al citado Acuerdo no se le podrían dar semejantes alcances legales por lo siguiente. Como su propio nombre lo indica, es una disposición general cuya finalidad es dar a conocer los procedimientos técnicos de captura e intercambio de la información que habrá de integrarse al Registro Nacional de Población. En consecuencia, no podría entenderse en el sentido del artículo 49 antes señalado, sino más bien, conforme lo establece el artículo 92 de la misma Ley, que señala: ‘la Secretaría de Gobernación establecerá *las normas, los métodos y procedimientos técnicos* del Registro Nacional de Población’. Esto se puede deducir válidamente del texto del propio Acuerdo, pues el documento, más que contener normas generales, abstractas y obligatorias, únicamente señala especificaciones técnicas poco asequibles a los ciudadanos, dirigidas prácticamente a personas con conocimientos en informática. Lo anterior se constata con el hecho que, en lugar de elaborar un desarrollo normativo de la cédula de identidad ciudadana, el documento está plagado de ‘anexos técnicos’ y sólo contiene un ‘artículo único’, el cual, ciertamente, enuncia con gran claridad el objetivo del Acuerdo: *coordinar los métodos de registro e identificación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de dos procedimientos, uno de captura de información y el otro, de intercambio de ésta*. En consecuencia, las disposiciones del Acuerdo no se dirigen a los ciudadanos, sino más bien, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dado que no resultaban claros los alcances del marco jurídico entonces vigente en 2009, esto es, el año en que se anuncia la emisión de la cédula de identidad, el IFAI, como ya se señaló en el primer apartado de este artículo, le pidió a la Secretaría de Gobernación que elaborara una *manifestación de impacto a la privacidad* respecto de dicha cédula. Para cumplir con la petición, la dependencia federal contrató —a sugerencia del propio IFAI— al doctor José Luis Pinar Mañas, ex director de la Agencia Española de Datos Personales y ahora consultor independiente. En su dictamen, el doctor Pinar precisamente destacó el hecho que los datos biométricos que se recopilarían para integrar el Registro Nacional de Ciudadanos y Registro Nacional de Menores y, con base en ellos, expedir las cédulas de identidad ciudadana y de identidad personal (para menores de edad), deberían estar en una “norma de rango suficiente”. El especialista recomendó a la Secretaría de Gobernación lo siguiente: “el Equipo evaluador (encabezado por él) considera que resultaría necesario que, por parte de la Segó, *se preparase la correspondiente disposición, con rango normativo suficiente* al amparo del artículo 92 de la Constitución y con la función precisa de determinar los datos que se incluirán en el Registro Nacional [de Población]”.⁶⁷ (Énfasis añadido.)

Respecto del Acuerdo, Pinar opinó:

[...] Es pues un Acuerdo de marcado *carácter técnico, no sustantivo*, por lo que resulta dudoso que en una norma de tal carácter pueda incorporarse nada más y nada menos que una previsión de tal calibre y novedad como es la previsión de

⁶⁷ José Luis Piñar Mañas *et al.*, *Evaluación de Impacto a la Privacidad al Proyecto de Implementación del Servicio Nacional de Identificación Personal y Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana y Cédula de Identidad Personal (para menores de edad)*, Quinto Reporte, Documento Final, 31 de diciembre de 2009, p. 48. A pesar de ser este documento del mayor interés para todos los ciudadanos, no se encuentra disponible en una fuente de acceso público, sino que se tuvo que obtener a través de una solicitud de acceso a la información pública.

que en el Registro nacional se incluirá un dato biométrico hasta ahora no previsto, cual es el de la imagen de ambos iris. Dicho con otras palabras: *no parece apropiado que los ciudadanos tengan conocimiento de que se les va a requerir el iris de ambos ojos porque en una norma técnica se regula el procedimiento de captura e intercambio de dicha información* (lo que nos lleva a una simple conclusión: si se prevé el procedimiento técnico de captura e intercambio de la imagen de ambos iris es porque tal captura va a producirse. Pero, ¿en qué norma previa, sustantiva y de rango suficiente se ha previsto tal captura?).⁶⁸ (Énfasis añadido.)

La opinión es contundente: el Acuerdo *no* era el instrumento jurídico para recabar datos biométricos tan sensibles. El propio Pinar refiere en su dictamen que cuando planteó la debilidad normativa antes señalada a funcionarios de la Secretaría de Gobernación, éstos le respondieron que, a pesar de que el entonces vigente artículo 47 del Reglamento de la Ley no enunciaba ni las imágenes del iris de ambos ojos ni tampoco las huellas dactilares de los dedos de ambas manos, dicho precepto establecía un sistema ‘*numerus aportes*’, por lo que se “consideraba suficiente”.⁶⁹ Esta particular interpretación de los funcionarios de la Secretaría de Gobernación resulta totalmente inadmisibles en una sociedad democrática orientada a los derechos humanos, pues como veremos más adelante, en virtud del derecho a la privacidad, sólo los individuos tienen la facultad de determinar qué información se hace del conocimiento de los demás. En este sentido, el Estado no puede, menos a través de un acuerdo administrativo emitido por una dirección general, obligar a los ciudadanos a hacer de su conocimiento información tan personal como lo son los datos biométricos ya señalados.

El argumento hecho valer por la Secretaría de Gobernación, en el sentido que tanto la Ley como el Reglamento establecían un sistema ‘*numerus aportes*’ y por lo mismo, podían ampliar los datos que habrán de integrarse tanto al Registro Nacional de Población como a las cédulas de identidad, es una interpretación legal *propia del derecho civil y mercantil*, pero *inadmisibles* desde el punto de vista de los derechos humanos. Esto es así porque cuando la Secretaría de Gobernación le requiere a los ciudadanos más datos biométricos a los previstos originalmente, restringe su esfera de derechos y libertades, concretamente, el derecho a la privacidad, que, como veremos más adelante, le otorga al individuo la facultad de determinar qué información se hace del conocimiento público. En este sentido, la interpretación ‘*numerus aportes*’ no resultaría válida, porque limita precisamente derechos fundamentales. Sólo podría admitirse en aquellos casos donde, a través de dicha interpretación, se lograra *ampliar* la esfera de derechos y libertades de las personas. De admitirse el sistema interpretativo argumentado por la Secretaría de Gobernación, se podría abrir la posibilidad de que, a través de actos administrativos, como podrían ser circulares, recomendaciones y lineamientos, las autoridades ejecutivas restringieran derechos humanos, lo cual, ciertamente, resulta inadmisibles en un sistema democrático.

Se podría válidamente asumir que el estudio del doctor Piñar *no fue ignorado* por el gobierno federal, pues el especialista entregó el documento el 31 de diciembre de 2009 y durante el todo el año siguiente la emisión de la cédula de

⁶⁸ *Ibid.*, p. 49.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 48.

identidad se mantuvo en suspenso. No fue sino hasta que se inició el 2011 cuando se conoció la respuesta de la Secretaría de Gobernación: la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación de unas reformas al Reglamento de la Ley General de Población.⁷⁰ Ellas establecieron que tanto en el Registro Nacional de Ciudadanos como en el de Menores se incorporarían la fotografía, las huellas dactilares de los dedos de las manos, las imágenes del iris y la firma autógrafa; esta última, sólo para los mayores de 18 años. Para el caso de la cédula de identidad ciudadana, esto es, el carné de identidad de los mayores de 18 años, el Reglamento no fue reformado, por lo que, en principio, no contendrá dichos datos biométricos, sino que sólo quedarán asentados en el Registro Nacional de Población. Sin embargo, para el caso de los menores de edad, la reforma al Reglamento sí estableció que la cédula de identidad personal contendría las codificaciones de la imagen del iris y las de las huellas dactilares de ambas manos.

La respuesta de la Secretaría de Gobernación al problema de si el Estado podía requerirles a los ciudadanos y menores de edad más datos biométricos a los previstos por la Ley General de Población fue reformar el Reglamento de dicha ley. De poco sirvieron los exhortos del Congreso de la Unión para trabajar con el Ejecutivo Federal en una reforma legislativa donde se pudiera debatir sobre la conveniencia o no de capturar más datos biométricos. De poco sirvió también la oposición del IFE a que se expidiera un nuevo carné de identidad si ya se contaba con la credencial para votar con fotografía. Concretada la referida reforma al Reglamento, el Ejecutivo federal *cerró el debate* e inmediatamente 'relanzó' la cédula de identidad, específicamente, la de menores de edad, o sea, la cédula de identidad personal.

La reforma al Reglamento de la Ley deja subsistente otros cuestionamientos: ¿autoriza al Estado mexicano a solicitarle a *toda la población* la entrega de datos biométricos tan sensibles como lo son sus huellas dactilares y las imágenes del iris de ambos ojos? ¿Se pueden ampliar los datos de identificación ciudadana previstos por la Ley a través de disposiciones reglamentarias? Éste es, quizás, uno de los aspectos más importantes del relanzamiento de las cédulas de identidad ciudadana y de identidad personal.

Las respuestas a las preguntas anteriores no podrían articularse si no se analiza concretamente cuál será la afectación a los ciudadanos. Como se señaló líneas arriba, requerirles a los ciudadanos mayores datos biométricos a los previstos en la Ley implica imponerles un nuevo límite a su esfera de derechos y libertades fundamentales. En este caso, concretamente, a sus derechos a la privacidad y al de protección de datos personales.

El *derecho a la privacidad* se podría definir como el derecho que todo individuo tiene a separar aspectos de su vida privada del escrutinio público. Además, la doctrina y jurisprudencia de algunos países democráticos han sostenido que este derecho les otorga a sus titulares la facultad para determinar el cuándo, cómo y hasta qué punto su información personal es comunicada a los demás, por lo que son ellos quienes mantienen el control de sus propios datos.⁷¹ De esta forma, el derecho a la privacidad tiene dos componentes. El primero es el *dere-*

⁷⁰ Véanse los artículos 47, 52, 54, 59, 62 y 63 del Reglamento de la Ley General de Población. La reforma se publicó el 19 de enero de 2011 y se encuentra disponible en www.dof.gob.mx

⁷¹ Véase Alan Westin, *Privacy and Freedom*. Nueva York, Ateneum, 1967, p. 7.

cho a aislarse de todos los demás, sin importar si se trata de la familia, la comunidad o el Estado. Esta dimensión le permite al individuo escudarse física y emocionalmente de las entremetedoras miradas de los demás. El segundo es el *derecho a controlar la información de uno mismo*, incluso después de haberla divulgado. Esta última dimensión en algunos otros países se le denomina como *derecho a la autodeterminación informativa* y es de suma relevancia en cualquier democracia, pues les permite a los ciudadanos participar activamente en el grupo social sin necesidad de renunciar al control de sus datos personales. ¿Cómo? Porque al ser ellos mismos quienes detentan el control de sus datos, son también quienes deciden “cuándo participan en sociedad y cuando se retiran”.⁷²

En México, el derecho a la privacidad no fue expresamente reconocido como tal por la Constitución de 1917. Sin embargo, ello no quiere decir que no exista en el derecho mexicano. Los constituyentes sí incluyeron, en el artículo 16 constitucional, ciertas protecciones aisladas sobre distintos aspectos relacionados con la privacidad, tales como el derecho que todos tenemos a no ser molestados en nuestras personas, familias, domicilios, papeles y posesiones, sino en virtud de una orden escrita firmada por autoridad competente. Otra referencia donde se observa claramente una protección a la privacidad es la que prescribe la *inviolabilidad* de las comunicaciones privadas. Al respecto, la propia Carta Magna habla sobre la sanción que deberá de aplicarse a todo acto que atente contra la libertad y *privacía* de las mismas.

En este sentido, el derecho a la privacidad ha tenido un escaso desarrollo tanto por la doctrina como por la jurisprudencia mexicanas. Una posible razón de esto podría ser el hecho que el derecho a la privacidad también se encuentra previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que consagra el *principio de legalidad* y el cual, ciertamente, sí ha acaparado la atención tanto de los tratadistas como de los tribunales encargados de crear la jurisprudencia en México. Se podría sostener, pues, que el derecho a la privacidad fue *eclipsado* por el principio de legalidad. Sin embargo, esta hipótesis aún estaría sujeta a verificación.⁷³

Por otra parte, el derecho a la protección de los datos personales fue incorporado recientemente, en junio de 2009, en el artículo 16 constitucional para proteger otro aspecto de nuestra privacidad: nuestros datos personales. La Carta Magna ahora dispone que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales y a la correlativa facultad para acceder, rectificar, cancelar u oponerse a la divulgación de éstos.⁷⁴ Los orígenes de este derecho se remontan al Tribunal Constitucional Alemán que, en 1983, determinó que “el libre desarrollo de la personalidad presupone en las modernas condiciones para el procesamiento de datos, la protección de los individuos frente a la ilimitada recolección, archivo, empleo y retransmisión de sus datos personales”. De esta forma, el

⁷² Janlori Goldman, “Privacy and Individual Empowerment in the Interactive Age”, en Collin Bennett y Rebeca Grant, eds., *Visions of Privacy: Policy Choices for the Digital Age*. Toronto, University of Toronto Press, 1999, pp. 101-102.

⁷³ Para una presentación más detallada sobre el origen, concepto y componentes del derecho a la privacidad, véase el ensayo elaborado por el autor “Video-vigilancia del bicentenario: un límite al derecho a la privacidad y una vulneración al Estado de Derecho”, en *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, número 15, año 5, CNDH, 2010, pp. 96-100.

⁷⁴ La reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 1 de junio de 2009.

derecho a la protección de los datos personales surgió en Europa, concretamente en Alemania, por una interpretación constitucional del derecho al libre desarrollo de la personalidad.⁷⁵

Es importante aclarar que el derecho a la protección de datos personales, en sí mismo, no agota el derecho a la privacidad, pues únicamente comprende uno de los dos componentes descritos líneas arriba, esto es, el derecho a controlar la información personal. Sin embargo, su incorporación en nuestra Constitución hará de él un instrumento eficaz para mejorar la protección de la privacidad en México.

Cuando la Ley solicita que se entreguen datos biométricos para la emisión de un *carnet de identidad* , lo que en realidad lleva a cabo, de acuerdo con lo anterior, es imponerles a los ciudadanos un límite a su derecho a la privacidad, pues éstos *están obligados* a hacer del conocimiento del Estado cierta información personal para poder obtener dicho documento. De esta forma, no es el individuo quien decide espontáneamente divulgar sus datos, sino que *debe* hacerlo porque una ley así lo dispuso. Se podría argumentar que se trata pues de una limitación legal a su derecho a la privacidad y que la imposición de límites a los derechos fundamentales es totalmente permisible en cualquier sociedad democrática, pues gracias a ellos se alcanzan *metas colectivas* mayores. Sin embargo, ¿dónde deben fijarse los límites a los derechos fundamentales? La respuesta en cualquier Estado democrático es: en la propia *constitución* o en la *ley* .

En este caso particular, incluso se podría argumentar que la *meta colectiva* buscada tanto por el Constituyente Permanente como por el legislador en 1990 resultaría aceptable, pues para lograr la plena identificación de los que vivimos en México (meta colectiva), los ciudadanos deben divulgar ciertos datos que pertenecen a su esfera privada (restricción a su derecho a la privacidad). Se justifica democráticamente la restricción al derecho fundamental debido a que el límite lo dispuso el legislador, esto es, la representación popular. De esta manera, gracias a dicho límite, esto es, hacer del conocimiento del Estado ciertos datos personales, los ciudadanos nos podemos identificar los unos con los otros y, con ello, se facilitan las relaciones personales entre nosotros mismos y entre nosotros con el Estado.

Sin embargo, la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de las cédulas de identidad llevadas a cabo por la Secretaría de Gobernación fue un paso más adelante, pues les demanda a los mexicanos que entreguen más datos biométricos a los originalmente previstos por el legislador. Aquí es importante resaltar una diferencia de tiempo importante. Como ya se señaló en el tercer apartado de este trabajo, la reforma constitucional y legal en virtud de la cual se previó la creación de la cédula de identidad ciudadana data de 1990, época en la que las tecnologías de la información apenas comenzaban su auge en algunos países desarrollados. De igual modo, como también ya se refirió en el segundo apartado de este ensayo, fue en la década de los noventas, concretamente en 1994, cuando se desarrollaron los algoritmos necesarios para llevar a cabo el reconocimiento biométrico a través del patrón del iris, los cuales, cierta-

⁷⁵ Véase "Sentencia BVerfGE 65, 1 [Censo de Población]", en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*. México, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, pp. 94-102.

mente, son la base de los sistemas automatizados de identificación personal. En este sentido, el legislador jamás pudo haber previsto, en 1990, que el iris del ojo funcionaría como un patrón a partir del cual se podría alcanzar la identificación ciudadana, así como tampoco imaginó que se desarrollarían algoritmos de huellas dactilares que permitirían los sistemas automatizados de identificación.

De ahí entonces que el legislador sólo haya requerido en la Ley General de Población la fotografía, la firma autógrafa y la 'huella dactilar', esto es, *en singular*, como los datos biométricos que los ciudadanos deberían proporcionarle al Estado para cumplir con las obligaciones de inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtención de la cédula de identidad ciudadana. Lo anterior lo corrobora el hecho mismo que, precisamente, para obtener la credencial de elector con fotografía, el IFE sólo solicita esos tres datos biométricos. Si el lector lo analiza cuidadosamente, esto resulta muy lógico, pues la fecha en que se estableció en la Constitución Mexicana la cédula de identidad ciudadana y aquella cuando se creó y se le otorgaron a dicho Instituto las funciones relacionadas con el *padrón electoral* es exactamente la misma: 6 de abril de 1990. Por esta razón es que la *credencial para votar con fotografía* requiere sólo los tres datos biométricos referidos anteriormente.

De esta forma, ampliar los datos biométricos que habrán de inscribirse en los Registros Nacional de Ciudadanos y de Menores, e incluir algunos de ellos en las cédulas de identidad, 21 años más tarde, no es una cuestión que pueda hacerse simplemente a través de un reforma al Reglamento de la Ley General de Población, ni mucho menos mediante la emisión de acuerdo administrativo de carácter técnico como lo es el Acuerdo. Se tendría que llevar a cabo, en todo caso, a través de una *ley*.

Adicionalmente, respecto del derecho a la protección de los datos personales, el texto constitucional ahora otorga un derecho que estaría en contravención con el Reglamento de la Ley. Al respecto, el artículo 16 de la Constitución mexicana señala:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, *así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción* a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. (Énfasis añadido.)

Nuestra Carta Magna es muy clara: los individuos tienen derecho a oponerse al tratamiento de sus datos personales, esto es, se pueden oponer a que se recabe información de ellos, a no ser que, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros, se configure un caso de excepción, el cual también *deberá estar previsto en una ley*. En el caso concreto que nos ocupa, la recopilación de los datos biométricos requeridos por la Secretaría de Gobernación se encuentra prevista en el *Reglamento*, mas no en la *Ley*. En este sentido, hasta en tanto la recopilación de dichos datos no esté prevista en una ley expedida por el Congreso de la Unión, los titulares de los datos tendrían el derecho a oponerse a la recolección de sus datos personales.

Dada la recién aprobada reforma constitucional en materia de derechos humanos, a la cual se refirió al iniciar este artículo, nuestro análisis quedaría incompleto si no se considera ahora lo dispuesto por los tratados internacionales que sobre esta materia ha firmado y ratificado México. En este sentido, resulta fundamental analizar lo dispuesto por el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:⁷⁶

Artículo 30.- Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas *sino conforme a leyes* que se dictaren por *razones de interés general* y con el propósito para el cual han sido establecidas. (Énfasis añadido)

De esta forma, tanto la Constitución Mexicana como la citada Convención disponen un pilar fundamental en todo estado democrático: *el principio de reserva de ley*, esto es, las restricciones al goce y ejercicio de los derechos fundamentales sólo pueden estar establecidos en la propia Constitución o en una ley. ¿Qué debe interpretarse por leyes? ¿Cualquier instrumento jurídico? No, sólo una ley en sentido *formal* y *material*, es decir, expedida por el órgano legislativo. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo reconoció cuando, en su opinión consultiva OC-6/86, declaró:

[...] acaso la [garantía] más relevante tenga que ser *que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo*, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no solo *se inviste a tales actos de asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad*, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente.⁷⁷ (Énfasis añadido.)

Por estas razones es que los límites a los derechos humanos son permitidos en cualquier Estado democrático, pues al preverse en leyes creadas por el órgano legislativo, se entiende que los ciudadanos, a través de sus representantes, los consintieron. De esta manera, cuando las restricciones no son impuestas a través de leyes, carecen de legitimidad, pues no se consideran adoptadas por la *voluntad general*.

Como ya se expuso líneas arriba, la reforma al Reglamento de la Ley General de Población publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de enero de 2011 solicita ahora a los ciudadanos más datos biométricos a los originalmente previstos por el legislador. Si se considera que, como ya se señaló en el segundo apartado de este trabajo, dichos datos biométricos son precisamente lo que vuelven única a persona, distinguible frente a las demás, se trata de información que sólo a ella le concierne divulgar. En ese sentido, solicitarla a tra-

⁷⁶ La Convención fue suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Nuestro país quedó vinculado a partir del 24 de marzo de 1981 y el instrumento se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de mayo de este último año.

⁷⁷ Párrafo 22. La Opinión Consultiva fue pronunciada el 9 de mayo de 1986 y se encuentra disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf (última visita: junio 30, 2011).

vés de la autoridad ejecutiva contraría el espíritu democrático, pues ello implica que no se ha verificado el debate legislativo donde los ciudadanos, a través de sus representantes, han discutido acerca de si están dispuestos a ceder el control de datos biométricos tan sensibles como lo son el iris de ambos ojos y las huellas dactilares de los dedos de sus dos manos, para alcanzar la *meta colectiva mayor* de lograr la identificación de todos los ciudadanos. Asimismo, tampoco se le han dado a las minorías los espacios para expresar —como lo dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos— su inconformidad, para analizar la conveniencia de estas medidas, o bien, para proponer alternativas distintas.

En este sentido, no debe perderse de vista que, al no haber sido incorporado el uso de los datos biométricos como el iris de ambos ojos y las huellas dactilares de los dedos de las manos como métodos de identificación ciudadana a través del debate legislativo, la sociedad mexicana aún desconoce los problemas asociados al uso de dichos datos biométricos. Tampoco ha tenido la oportunidad de discutir sobre la conveniencia o no de utilizar sistemas biométricos basados en datos tan sensibles como los ya referidos para lograr la plena identificación de los ciudadanos.

A pesar de que los sistemas biométricos de identificación automatizada se han promocionado como “los más confiables” para la identificación de los ciudadanos, dichos sistemas no son infalibles. Por el contrario, pueden llegar a causar problemas importantes, como confundir a una persona por otra. A pesar de que estos casos son mínimos, sí se han verificado y han afectado de manera importante los derechos fundamentales de las personas, como cuando se han detenido a personas ‘acusadas de haber cometido delitos’ a partir de registros biométricos equivocados.⁷⁸

Otros problemas identificados con los sistemas automatizados de reconocimiento biométrico son aquellos vinculados con las características físicas de los propios ciudadanos. Por ejemplo, se ha detectado que las tecnologías biométricas no son capaces de distinguir adecuadamente el iris de las personas de piel color negra o muy morena. También se han presentado problemas con quienes padecen *cataratas* o padecimientos asociados al iris ocular. Respecto de las huellas dactilares, las dificultades han ocurrido con individuos cuyos tipos de piel son muy ‘finos’ o ‘delgados’, como podrían ser aquellas de ascendencia asiática. También existen dificultades para tomar los registros de trabajadores manuales, como podrían ser jardineros, mecánicos, obreros, etcétera, cuyas huellas dactilares se desgastan por el intenso trabajo que llevan a cabo con sus manos. De esta forma, el desempeño de los sistemas biométricos de identificación automatizada no se puede desvincular a ciertos aspectos de la anatomía humana, como lo son la raza, la edad, el género, el tipo de piel o el color de los

⁷⁸ Un caso célebre fue el del abogado Brandon Mayfield, quien fue erróneamente vinculado por el FBI con los atentados terroristas cometidos en Madrid, España, en 2004, a partir de una identificación basada en huellas dactilares. El señor Mayfield estuvo detenido durante 14 días; su teléfono, intervenido, y su hogar, registrado sin estar él presente. A pesar de que el FBI le ofreció una disculpa pública y le pagó dos millones de dólares como indemnización, su ‘fama de terrorista’ aún lo persigue en su vida cotidiana. Véase “Lawyer unjustly jailed working toward ‘normal’”, *Portland Tribune*, 26 de marzo de 2009, disponible en: http://www.portlandtribune.com/news/story.php?story_id=123801666942270100 (última visita: junio 30, 2011).

ojos. En todos estos casos se ha encontrado que las tasas de error arrojadas por los propios sistemas biométricos son considerablemente altas.⁷⁹

Los problemas mencionados en el párrafo anterior son relevantes, pues para determinar qué tan eficaz será o no el sistema biométrico de identificación avanzada, se debe considerar qué tan alto será su porcentaje de error. Por poner un simple ejemplo, si se considera que en el país 10% de la población padece cataratas, ello quiere decir que al menos 12 millones de personas podrían presentar problemas al momento de identificarse a través del sistema biométrico. Lo mismo ocurrirá con otros sectores de la población cuyas características anatómicas presentarán problemas al momento de tomar los registros biométricos, como lo son los trabajadores manuales o las personas de piel muy morena. En virtud de lo anterior, cabría una sola pregunta: ¿qué tan confiable resultará entonces el sistema automatizado de identificación biométrica que actualmente lleva la Secretaría de Gobernación? No existe información al respecto, por lo que la sociedad mexicana no lo tiene del todo claro.

Otro problema no resuelto hasta ahora por la reforma al Reglamento de la Ley General de Población se encuentra relacionado con la deficiente regulación que sobre la materia existe. Hasta el día de hoy la única ley que regula cierta protección relacionada con los datos personales entregados al gobierno federal es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que, como su nombre lo indica, es un cuerpo legislativo especializado en el acceso a la información pública y sólo contiene ciertos mecanismos de acceso a datos personales, pero no para el ejercicio de los otros derechos, como son la rectificación, cancelación u oposición a su tratamiento. Tampoco quedan claros cuáles serán los derechos de los ciudadanos y cómo se ejercerán, ni cuáles serán los deberes de las autoridades una vez que se construyan las bases de datos y entren en circulación las respectivas cédulas de identidad. ¿Cómo se podrán dar de baja los registros erróneos? ¿Cómo se podrán dar de baja registros de ciudadanos que fallecieron? ¿Qué sucederá en casos de duplicidad de registros? ¿Qué procederá en aquellos casos donde la autoridad se niegue a rectificar registros? Nada está previsto aún.

De igual forma, también existen serias dudas sobre la forma cómo la Secretaría de Gobernación almacenará la información biométrica. ¿Se concentrará toda en una sola base de datos? Este punto, sin duda alguna, resulta crucial desde el punto de vista de la seguridad informática, pues lo que han recomendado los expertos es no concentrar la información en una sola base de datos, sino crear varias, de tal forma que queden menos vulnerables a los ataques de los criminales informáticos o *hackers*. Sobre este punto, lo dispuesto por Acuerdo genera más dudas que certezas, pues en él se reconoce que en la Administración Pública Federal existen dependencias y entidades que cuentan con sus propios procesos de credencialización, entre ellas, las de seguridad social (e. g., IMSS, ISSSTE, ISFAM), en los que se registra un alto número de derechohabientes. El objetivo del Acuerdo —lo dice textualmente— es homologar los métodos de registro para después transmitir toda la información al Registro Nacional

⁷⁹ Véase Shoshana Magnet, "Using Biometrics to Revisualize the Canada-U.S. Border", en Ian Kerr, Valerie Steeves y Carole Lucock, eds., *Lessons from the Identity Trial: Anonymity, Privacy and Identity in a Networked Society*. Nueva York, Oxford University Press, pp. 371-372.

de Población De esta forma, resulta ilustrativo el siguiente considerando del Acuerdo: “Que el esfuerzo de registrar a la población mexicana solo será posible si todos los órganos de la Administración Pública Federal *confluyen aportando* al Registro Nacional de Población la información y los datos que se obtienen de sus propios procesos de registro e identificación de personas”. (Énfasis añadido.)

De esta forma, del texto del propio Acuerdo se desprende que el objetivo del gobierno federal es construir *una sola base de datos* que concentre toda la información biométrica de los mexicanos en manos de la Secretaría de Gobernación, esto es, en manos del Ministerio del Interior. Esto es, sin duda alguna, un aspecto sumamente preocupante, pues al no estar regulado por ninguna Ley, la pregunta más importante sería: ¿qué es lo que hará el Estado con toda esta información tan sensible de todos los mexicanos?

De la poca información y regulación que existe al respecto se abre la duda sobre si el diseño que seguirá la Secretaría de Gobernación en la construcción del Registro Nacional de Población a partir de datos biométricos podría servir también para *vigilar* a la población. De ser éste el caso, dicho propósito resultaría demasiado alarmante, pues se estarían dando los primeros pasos para la construcción en México de una sociedad vigilada (*surveillance society*), lo cual se opone a la aspiración de cualquier sociedad democrática que es la de preservar las libertades de la población civil.

Asimismo, no deber perderse de vista la experiencia internacional y ésta arroja que la creación de un sistema de identificación nacional basado en datos biométricos, como el que pretende llevar a cabo la Secretaría de Gobernación, *no se ha puesto en práctica en ningún otra parte del mundo*. Incluso las democracias más desarrolladas se han opuesto terminantemente a entregarle a sus Estados información tan sensible como son los datos que actualmente pretende recabar la Secretaría de Gobernación. El caso más emblemático de los tiempos recientes fue el del Reino Unido, donde su sociedad rechazó terminantemente la creación de un registro nacional de ciudadanos y la adopción de un carné de identidad a partir de datos biométricos similares a los requeridos por el gobierno federal. En dicho país, un equipo interdisciplinario de profesores de la prestigiosa universidad London School of Economics elaboró una serie de reportes en los que científicamente dictaminó que adoptar un sistema de identificación nacional a partir de datos biométricos —similar al que busca adoptar la administración actual— no sólo resultaba excesivamente caro, sino que, además, presentaba sustantivos problemas tecnológicos y operativos.⁸⁰ Finalmente, la sociedad británica defendió su privacidad y fue capaz de detener el plan gubernamental de crear una cédula de identidad basada en datos biométricos tan sensibles como lo son el iris del ojo y las huellas dactilares.

No existen “vías o medidas a seguir” para que la cédula de identidad ciudadana sea compatible con el derecho a la privacidad. La adopción de cualquier *carné de identidad* supone una limitación a dicho derecho. Cada sociedad decide hasta qué grado y por qué razones desea hacer del conocimiento de los demás —incluido el Estado— información que sólo concierne a su esfera privada.

⁸⁰ *The Identity Project: an assessment of the UK Identity Cards Bill and its implications*. London School of Economics, 2005, disponible en: <http://csrc.lse.ac.uk/IDcard/identityreport.pdf> (última visita: junio 30, 2011).

Por este motivo es que resulta *inadmisible* que datos tan sensibles como lo son el iris de ambos ojos y las huellas dactilares de los dedos de ambas manos le sean requeridos a los ciudadanos a través de una disposición reglamentaria, pues al no haber tenido lugar el debate legislativo, dichos ciudadanos quedaron despojados de la oportunidad de consentir esa renuncia a su privacidad.

En este sentido, como sociedad conviene detenernos a reflexionar por un momento y pensar hacia donde queremos avanzar y de qué manera. Por una parte, México no puede sustraerse a la expansión de la adopción de las tecnologías informáticas. Tampoco puede detener el avance de una sociedad que día con día se orienta más hacia lograr una cultura del ejercicio de los derechos humanos. La reforma constitucional en materia de derechos humanos recién aprobada por el país nos brinda precisamente la oportunidad de contar con un marco jurídico mucho más amplio, pues ha elevado a rango constitucional obligaciones preexistentes, por lo que ahora también será capaz de ofrecerle a los mexicanos más y mejores mecanismos de defensa de nuestros derechos y libertades fundamentales.

La cédula de identidad ciudadana tal y como está prevista en la actualidad viola nuestro derecho fundamental a la privacidad, el cual, si bien no está reconocido expresamente por la Constitución mexicana, si lo está tanto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como por la Convención Americana de Derechos Humanos, que disponen que toda persona tiene derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en su *vida privada*.⁸¹ De esta forma, si en virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos todos los que nos encontramos en México gozamos de los derechos previstos en los referidos tratados internacionales, no queda duda ahora que el derecho a la privacidad existe en México y, por lo mismo, que los ciudadanos podemos exigir su cumplimiento ante los tribunales.

Por todo lo anterior, se concluye que la cédula de identidad impulsada por el gobierno federal viola el derecho fundamental a la privacidad porque obliga a los mexicanos a otorgarle al Estado datos personales que pertenecen exclusivamente a su vida privada sin que dicha obligación se encuentre prevista en una ley en sentido formal y material. En consecuencia, la pregunta enunciada en la introducción de este artículo debe responderse en sentido afirmativo, en atención a las razones expuestas a lo largo de este apartado.

V. Conclusiones

En el comportamiento de las sociedades contemporáneas se observan dos constantes ineludibles: el uso de las tecnologías de la información y la defensa de los derechos humanos. Aunque en principio ambas resultan compatibles entre sí, pueden darse situaciones en las que las primeras supongan invasiones a los segundos. Éste es el caso de los sistemas automatizados de identificación biométrica, los cuales implican la generación, procesamiento, transmisión y al-

⁸¹ Artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, y artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969.

macenamiento de información personal. Si bien es cierto que las cédulas de identidad cumplen con una finalidad importante, esto es, lograr la identificación del individuo, también lo es que su adopción plantea limitaciones importantes al derecho a la privacidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la creación de un Registro Nacional de Ciudadanos y la “emisión de un documento que acredite la ciudadanía mexicana”, esto es, una cédula de identidad. Ni la Constitución ni la Ley General de Población establecen que, para la emisión de dicha cédula, los ciudadanos debemos entregarle al Estado información tan sensible, que sólo concierne a nuestra vida privada, como lo son el iris de ambos ojos y las huellas dactilares de ambas manos. Actualmente, estos datos están siendo recabados por la Secretaría de Gobernación, con fundamento en el *Reglamento* de la Ley General de Población. Esto supone un límite importante a nuestro derecho a la privacidad, el cual, hasta en tanto no esté previsto en una ley en sentido formal y material, no podrá considerarse como legítimamente válido en una sociedad orientada a los derechos humanos como es la que aspiramos construir en México.