



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SCM-JDC-
103/2020

ACTOR: JOSÉ PEDRO PEÑA
GONZÁLEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL POR
CONDUCTO DE LA VOCALÍA
RESPECTIVA DE LA 15 JUNTA
DISTRITAL EJECUTIVA EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIA: ADRIANA
FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Ciudad de México, diez de septiembre de dos mil veinte¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **modificar** el acto impugnado, y ordenar que se proceda a la entrega de la Credencial para votar, en términos del **Acuerdo INE/CG62/2020**, con base en lo siguiente.

ÍNDICE

G L O S A R I O	2
ANTECEDENTES	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.	5
SEGUNDO. Condiciones normativas para resolver.	7
TERCERO. Autoridad responsable.	9
CUARTO. Precisión del acto impugnado.	10
QUINTO. Requisitos de procedencia.....	12
SEXTO. Síntesis de agravios.	15
SÉPTIMO. Estudio de fondo.....	17
I. Suspensión de derechos político-electorales por causa penal	18
1. Derechos político-electorales y causas de suspensión	18
II. Credencial y derecho a la identidad	22
1. Marco normativo y conceptual del derecho a la identidad	22
2. Obligación del Estado mexicano de expedir un documento de identidad	24
2.1. La cédula de identidad ciudadana	24
3. Antecedentes de la Credencial como medio de identificación oficial	26
3.1. Origen de la Credencial	26

¹ Las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otro.

3.2. La cédula de identidad ciudadana.....	27
3.3. La Credencial como instrumento de identidad ciudadana ..	28
3.4. Obligación de expedición de la Credencial para para toda la ciudadanía mexicana.	31
4. Pronunciamiento de la Sala Regional sobre el derecho del actor en el caso concreto.....	37
R E S U E L V E	43

G L O S A R I O

Actor	José Pedro Peña González
Acuerdo INE/CG62/2020	Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los mecanismos para garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales, en acatamiento a la sentencia SCM-JDC-1050/2019, dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Credencial	Credencial para votar con fotografía
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Junta Distrital	15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Vocalía	Vocalía del Registro Federal de Electores (y Electoras) en la 15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México



ANTECEDENTES

I. Primera solicitud de Credencial. El veinticinco de marzo del dos mil diecinueve, el actor acudió a un módulo de atención ciudadana del INE a fin de solicitar la expedición de su Credencial.

II. Negativa de expedición de Credencial. El veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, el actor afirma que acudió al citado módulo y que ahí se le informó que *no se le podía entregar la Credencial en virtud de que se encuentra suspendido de sus derechos político-electorales.*

III. Segunda solicitud de Credencial. El tres de junio de dos mil diecinueve, el actor acudió nuevamente a un módulo de atención ciudadana del INE ubicado en esta ciudad, a fin de solicitar la expedición de su Credencial; al respecto, se le entregó un comprobante del trámite realizado.

IV. Rechazo de trámite. El tres de julio de dos mil diecinueve, el actor afirma que acudió a recoger su Credencial y que se le dijo que ésta *“no había llegado”*, sin mediar explicación alguna.

V. Solicitud. El nueve de julio de dos mil diecinueve, el actor presentó escrito dirigido al Secretario Técnico Normativo de la DERFE, en el que requirió saber los motivos por los que su trámite para obtener su Credencial había sido rechazado².

VI. Juicio de la Ciudadanía.

1. Demanda. El veinte de julio de dos mil veinte, ante la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el actor presentó demanda de Juicio de la Ciudadanía para impugnar que no cuenta con una Credencial y, en consecuencia, **tampoco con una identificación oficial para la realización de diversos trámites personales.**

² En específico el actor solicitó lo siguiente: “Quiero saber el motivo por el cual fue rechazado mi trámite de credencial que realice el 3 de junio 2019, ya que no cuento con otro medio de identificación”.

2. Integración de expediente, turno y requerimiento de trámite.

El veintiuno siguiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional acordó integrar el expediente, turnarlo a la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien, a su vez, lo tuvo por recibido.

Además, debido a la demanda se presentó directamente ante este órgano jurisdiccional, se requirió a la DERFE, por conducto de su Vocalía, para que realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.

3. Admisión. El trece posterior, la entonces Magistrada Instructora tuvo por admitida la demanda.

4. Cierre de instrucción. El veinte de agosto siguiente, la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas cerró la instrucción en el Juicio de la Ciudadanía citado al rubro.

5. Retorno. En la misma fecha, en sesión pública celebrada por el Pleno de la Sala Regional, por mayoría de votos, se determinó rechazar la propuesta de resolución presentada por la entonces Magistrada Instructora, para integrar el expediente con mayores elementos para resolver.

En consecuencia, el retorno del expediente correspondió a la ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza a efecto de que sustanciara el medio de impugnación y propusiera un nuevo proyecto de resolución.

6. Recepción de expediente y requerimiento. El veintiuno de agosto, el Magistrado José Luis Ceballos Daza tuvo por recibido el expediente del Juicio de la Ciudadanía citado al rubro y, acordó requerir diversa documentación tanto a la autoridad penal, como a la DERFE.

7. Cumplimiento del requerimiento. El veintisiete de agosto el Magistrado Instructor tuvo por cumplido el requerimiento formulado el veintiuno de agosto, y por hechas las



manifestaciones, tanto del Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en función de Juez Administrador del Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México con sede en el Reclusorio Norte, así como del Secretario Técnico Normativo de la DERFE.

8. Segundo requerimiento. Con base en lo anterior, el veintiocho de agosto siguiente, se consideró necesario requerir diversa información al Juez Segundo de Ejecución de Sanciones Penales del Poder Judicial de la Ciudad de México, y a la Jueza Cuadragésima Tercera Penal, ambas del Poder Judicial de la Ciudad de México.

9. Cumplimientos al segundo requerimiento. El primero y el ocho de septiembre, el Magistrado Instructor tuvo por cumplido el requerimiento formulado el veintiocho pasado, y por hechas las manifestaciones, tanto de la Jueza Cuadragésima Tercera Penal, como de Jueza Interina Segunda de Ejecución de Sanciones Penales, ambas de la Ciudad de México.

10. Cierre de instrucción. El nueve de septiembre, al considerarse que el medio de impugnación se encontraba debidamente sustanciado, el Magistrado José Luis Ceballos Daza cerró la instrucción en el Juicio de la Ciudadanía citado al rubro.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este Juicio de la Ciudadanía, al ser promovido por un ciudadano a fin de impugnar que no cuenta con una Credencial aparentemente derivado de la suspensión de sus derechos político-electorales, lo que afirma el actor le repercute **tanto en el ejercicio de sus derechos político-electorales, como en el derecho a la identidad**; supuesto normativo y ámbito territorial respecto del que

tiene competencia y en el que ejerce jurisdicción esta Sala Regional; lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción III, inciso c) y 195, fracción IV, inciso a).

Ley de Medios. Artículos 79, numeral 1; 80 numeral 1, inciso a) y 83, numeral 1, inciso b), fracción I.

Acuerdo INE/CG329/2017³, que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

Debe destacarse que la competencia de esta Sala Regional se surte, dado que, el actor señala que la negativa de expedición de su Credencial –como identificación– *es indispensable para la realización de diversos trámites personales y oficiales, para de esta forma poder a una reinserción completa.*

Es decir, el actor alega la vulneración a su derecho humano a la identidad, el cual guarda una estrecha relación con diverso derecho político-electoral, que se puede ejercer a través de un mismo documento, de ahí que tal interdependencia hace patente que la negativa de expedir su Credencial, por parte del INE a través de la Junta Distrital, pueda combatirse a través del presente Juicio de la Ciudadanía, en términos de lo previsto en el artículo 143, párrafo 6 de la Ley Electoral⁴.

³ Aprobado por el Consejo General del INE el veinte de julio de dos mil diecisiete.

⁴ **Artículo 143.**

1. Podrán solicitar la expedición de credencial para votar con fotografía o la rectificación ante la oficina del Instituto responsable de la inscripción, o en el caso de ciudadanos residentes en el extranjero, por el medio determinado por la DERFE, con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores para que se haga desde el extranjero, aquellos ciudadanos que:

...

6. La resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en tiempo, serán



SEGUNDO. Condiciones normativas para resolver.

Como es un hecho notorio⁵ para esta Sala Regional, a partir de la emergencia sanitaria que actualmente atraviesa el país, derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), la Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020⁶ en que estableció **como medida extraordinaria y excepcional**, la celebración de sesiones no presenciales para resolver entre otros:

... aquellos (asuntos) que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable, lo que deberá estar debidamente justificado en la sentencia.

En todo caso serían objeto de resolución aquellos que de manera fundada y motivada el Pleno determine...

Bajo ese contexto, emitió el Acuerdo General 4/2020⁷ que contiene los lineamientos aplicables para resolver los medios de impugnación a través de videoconferencias⁸.

Posteriormente, emitió el Acuerdo General 6/2020 en que señaló que también debían considerarse como asuntos que pueden ser resueltos con carácter de urgente en el contexto de la contingencia sanitaria, aquellos relacionados con personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

impugnables ante el Tribunal Electoral. Para tal efecto, los ciudadanos interesados tendrán a su disposición en las oficinas del Registro Federal de Electores los formatos necesarios para la interposición del medio de impugnación respectivo.

⁵ Se invoca como hecho notorio conforme con el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia de rubro **HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO** emitida por la Suprema Corte, que define por hechos notorios, aquellos que por el **conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles**, ya sea que pertenezcan a la historia, la ciencia, la naturaleza, las vicisitudes de la **vida pública actual o a circunstancias comúnmente** conocidas en un determinado lugar. Dicha jurisprudencia puede ser consultada en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página: 963. Registro: 174899.

⁶ Acuerdo General 2/2020 de la Sala Superior que autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (que ocasiona la enfermedad conocida como COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo.

⁷ Acuerdo General 4/2020 de la Sala Superior por el que se emiten los lineamientos para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril.

⁸ En sesión de dieciséis de abril.

Por tanto, este Juicio de la Ciudadanía solamente puede ser resuelto **si encuadra en alguno de los supuestos de urgencia expresamente descritos o bien, algún otro no previsto siempre que el Pleno de la Sala correspondiente lo funde y motive debidamente.**

En ese sentido, esta Sala Regional advierte que, si bien el caso que ahora se somete a consideración no encuadra en una de las hipótesis de urgencia expresamente previstas por los Acuerdos Generales de la Sala Superior 2/2020 y 6/2020, sí resulta urgente su resolución.

Lo anterior se estima así, puesto que la **Credencial** tiene un **carácter relevante para el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana**, lo que resulta de la máxima trascendencia en la actualidad si consideramos el inminente comienzo de los procesos electorales 2020-2021.

En efecto, si tomamos en consideración que está próximo a desarrollarse el proceso electoral federal y local en la Ciudad de México (en donde reside el actor de acuerdo al comprobante de domicilio que se encuentra anexo en el expediente), resulta necesario que, a la brevedad, el actor tenga certeza sobre el estatus de su registro en el Padrón Electoral, o bien, en su caso, que tenga conocimiento si le asiste el derecho para obtener una Credencial, ya sea para el ejercicio de sus derechos político-electorales, o bien para para contar con un documento que tenga el propósito de identificación.

Sobre esta línea, también es de destacarse que de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo General 6/2020 de la Sala Superior, se incluyeron como supuestos que podrían ser resueltos mediante sesiones no presenciales, aquellos que derivaran de la reanudación gradual de las actividades del INE.

Lo anterior, pues de conformidad con el considerando tercero del Acuerdo General 6/2020, es imprescindible que este Tribunal



Electoral dirija sus esfuerzos a acompañar la reactivación de las actividades del INE, de ahí que sea posible resolver los asuntos que surjan a partir de los actos o resoluciones que emita tal autoridad.

Así pues, es un hecho notorio en términos de lo dispuesto por el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios⁹, que el pasado diecisiete de agosto¹⁰ el INE reanudó la atención a la ciudadanía para la realización de trámites de la Credencial a través de sus módulos de atención ciudadana; de ahí que la actividad del INE en cuanto a este trámite se ha reanudado.

Por todo lo anterior, esta Sala Regional considera que debe emitirse la presente resolución al amparo de la facultad prevista en el apartado IV del Acuerdo General 2/2020 de la Sala Superior.

TERCERO. Autoridad responsable.

Tiene dicha calidad la DERFE por conducto del Vocal, pues de acuerdo con los artículos 62, 72 y 126 de la Ley Electoral, el INE brinda a la ciudadanía los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, por conducto de sus vocalías, así como de las juntas locales y distritales ejecutivas.

Resulta aplicable la jurisprudencia 30/2002 de la Sala Superior, de rubro: **“DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. LOS VOCALES RESPECTIVOS SON CONSIDERADOS COMO RESPONSABLES DE LA NO EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON**

⁹ Con relación al criterio esencial contenido en la jurisprudencia de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, pag.2470.

¹⁰ Como fue publicado en el apartado “credencial para votar” de su sitio oficial. Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/>, consultado en septiembre.

FOTOGRAFÍA, AUNQUE NO SE LES MENCIONE EN EL ESCRITO DE DEMANDA”¹¹.

CUARTO. Precisión del acto impugnado.

De la lectura de la demanda se advierte que el actor se duele del hecho de no contar con una Credencial lo que, desde su perspectiva, le impide contar con un documento que le permita ejercer sus derechos político-electorales y acreditar su identidad.

En la narrativa de hechos que hace en su demanda, el actor afirma en varias ocasiones, que enfrentó la negativa de expedición de su Credencial; y ello lo atribuye a la autoridad responsable; no obstante que en el expediente no existe una resolución por escrito de la autoridad responsable en tal sentido que hubiera sido notificada al actor.

Ahora bien, ante la citada negativa de obtener la expedición de una Credencial, el actor afirma desconocer las razones que motivaron a la autoridad responsable para actuar así; razón por la cual requirió - al Secretario Técnico Normativo de la DERFE- los motivos por los que su trámite para obtener la Credencial había sido rechazado.

Al respecto, el actor anexó a su demanda el documento denominado *“Aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos”*, de fecha veinticinco de marzo del dos mil diecinueve, señalando que dicho documento se le expidió al acudir al módulo de atención ciudadana para efectuar el trámite en cuestión.

Ahora bien, en el informe circunstanciado la autoridad responsable señaló que, si bien el actor había acudido a efectuar el trámite de expedición de Credencial, el sistema detectó que *se encontraba suspendido en sus derechos político-electorales, por lo que llegó a la conclusión de rechazar el trámite del actor.*

¹¹ Consultable en: Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 319 y 320.



De igual manera, en respuesta a un requerimiento de información formulado por el Magistrado Instructor a la DERFE¹², se remitió el oficio INE/DERFE/STN/9348/2020, fechado el veintiséis de agosto, en el que se advierte que el Secretario Técnico Normativo informó que el registro del actor en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores se encuentra dado de baja del padrón electoral por estar suspendidos sus derechos político-electorales desde el catorce de septiembre del año dos mil diez; asimismo, adjuntó la documentación soporte de la aludida suspensión de derechos.

Conforme a lo anterior se advierte **que, en el expediente, no existe constancia alguna que acredite una respuesta por escrito de la responsable al actor**, en el cual se determinara la procedencia o improcedencia del trámite de expedición de Credencial; sin embargo, como ya se mencionó, **la autoridad responsable expresó ante esta Sala Regional que no era procedente la expedición de la Credencial derivado de que el actor se encontraba suspendido de sus derechos político-electorales.**

Por ende, es posible determinar que en realidad **sí existe la negativa a la que alude el actor**, pese a que el actor sostiene desconocer los motivos de ello, de ahí que, tomando en consideración que la responsable ha expresado ante esta instancia que, en su concepto, existe una imposibilidad jurídica para entregar al actor la Credencial solicitada -la suspensión de los derechos político-electorales-, esta Sala Regional advierte que **la controversia en el presente caso se circunscribe a determinar si la negativa de expedición de Credencial se encuentra apegada o no a Derecho.**

Asimismo, resulta necesario atender los motivos de disenso formulados por el actor, en los que se plantean violaciones al

¹² Requerimiento formulado el pasado veintiuno de agosto.

derecho a la identidad, a través de los cuales señala que, debido a que no le fue expedida su Credencial, persiste su necesidad de contar con un documento que le permita acreditarla.

QUINTO. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1 y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios, en virtud de lo siguiente:

a) Forma. El actor presentó su demanda por escrito, haciendo constar su nombre y firma autógrafa; identificó el acto impugnado y la autoridad responsable; expuso los hechos y agravios que estimó pertinentes y ofreció pruebas.

b) Oportunidad. Se considera que el presente medio de impugnación cumple con el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios, al tenor de lo siguiente.

Como fue analizado en el apartado anterior, si bien de las manifestaciones que efectúa la responsable en el informe circunstanciado y de manera complementaria en lo expresado en la respuesta al requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, en el expediente **no obra una respuesta por escrito que hubiera sido notificada al actor, debe estimarse oportuna la demanda tomando como punto de partida, la fecha de conocimiento del acto controvertido la fecha de presentación de esta, pero considerando fundamentalmente, que como se ha explicado, hasta el momento al actor no cuenta con su Credencial, lo que evidencia que inconformidad se ha prolongado en el tiempo; de ahí la oportunidad de su demanda.**

En ese sentido, resultan aplicables la **Jurisprudencia 8/2001**, de rubro: **“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA**



DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”¹³; así como la diversa Jurisprudencia 15/2011, intitulada: “PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES¹⁴”.

Además, importa tomar en consideración que la falta de notificación al actor de la negativa o improcedencia de la expedición de la Credencial no es atribuible a éste, de tal manera que, dicha circunstancia no puede generar una afectación en su derecho de acceso a la justicia, en términos de la razón esencial contenida en la **Jurisprudencia 25/2014**, de rubro: **“PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS IMPUTABLES A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO DEBEN GENERAR EL DESECHAMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA Y SIMILARES)”¹⁵.**

Ello, pues como se desprende del criterio jurisprudencial citado en el párrafo anterior, los plazos para la presentación de los medios de impugnación obedecen a criterios ordinarios y objetivos, por lo que **cualquier circunstancia extraordinaria no imputable a la debida diligencia del actor, no puede mermar su derecho de acceso a la justicia.**

En tales términos, ante la falta de certeza del actor del acto que le genera un perjuicio, se considera oportuna la presentación de la demanda teniendo como fecha de conocimiento del acto controvertido la fecha de presentación de esta.

c) Legitimación. El actor tiene legitimación ya que es un ciudadano que promueve por derecho propio, alegando una

¹³ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento cinco, Año dos mil dos, páginas 11 y 12.

¹⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

¹⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año siete, Número quince, dos mil catorce, páginas 51 y 52.

supuesta negativa de expedirle su Credencial por parte de la autoridad responsable y plantean violaciones al derecho a la identidad, a través de los cuales señala que, debido a que no le fue expedida su Credencial, persiste su necesidad de contar con un documento que le permita acreditar su identidad.

d) Interés jurídico. En principio, el requisito en estudio se encuentra satisfecho, toda vez que la negativa de expedir la Credencial del actor podría vulnerar sus derechos político-electorales.

Ahora bien, respecto a la posible vulneración del derecho a la identidad, el actor expresa en su demanda que con la negativa de expedir su Credencial se violenta el citado derecho, dado que, en su consideración, este documento funge como medio de identificación oficial; negativa que se originó a partir de la suspensión de derechos político-electorales.

De esta manera, en concepto de esta Sala Regional existe una estrecha vinculación entre la supuesta afectación a los derechos político-electorales del actor, el derecho humano a la identidad y la Credencial expedida por el INE.

De esta forma, dada la vinculación indisoluble que en el caso existe entre una afectación de derechos político-electorales y el derecho a la identidad, se estiman colmados los elementos del interés jurídico: la afectación a un derecho y la posible intervención de este órgano jurisdiccional para lograr su restitución.

Esta conclusión se obtiene a partir de un análisis preliminar de las argumentaciones del actor y la posibilidad de que esta Sala Regional esté en posibilidad jurídica de restituir el derecho que estima violentado; por lo que, los aspectos relativos a si existe o no violación a tal derecho serán materia del estudio de fondo.



Así, en concepto de esta Sala Regional, el Juicio de la Ciudadanía es idóneo para conocer de una controversia en que se planteen **violaciones a los derechos político-electorales y al de identidad**, cuando estos dependan de la negativa de expedición de la Credencial.

e) Definitividad. En el caso se estima satisfecho este requisito, pues ante la falta de respuesta por escrito de la autoridad, no procede algún medio de defensa previo a acudir ante este Tribunal Electoral.

Lo anterior, pues ha sido criterio reiterado de esta Sala Regional que la parte actora no está obligada a agotar instancia previa alguna cuando no exista una respuesta por escrito de la autoridad administrativa electoral.

En el caso, de la demanda y de las constancias del expediente, es posible advertir que la autoridad responsable no ha respondido la solicitud, por lo que ante la falta de ésta no puede limitar el derecho de acceso a la justicia del actor.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía y al no advertirse alguna causal de improcedencia, deberán analizarse los agravios contenidos en la demanda.

SEXTO. Síntesis de agravios.

Es importante destacar que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que, dada la naturaleza de las demandas en los juicios de la ciudadanía, no es indispensable que la parte actora formule con detalle una serie de razonamientos lógico-jurídicos con el fin de evidenciar la ilegalidad del acto u omisión reclamados.

Así, tal como lo señala el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los

agravios, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia.

Lo anterior, de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia **03/2000**, emitida por el Tribunal Electoral con el rubro: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**.¹⁶

Señalado lo anterior, a continuación, se expone una síntesis de lo planteado por el actor en su escrito de demanda.

Agravios

- En virtud de la negativa del INE de expedirle la Credencial, el **actor afirma que se le priva de la posibilidad de contar con una identificación oficial**, lo que se traduce en vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación.
- El actor aduce que, el no contar con una identificación oficial, le ocasiona afectaciones en los ámbitos siguientes: - entrar a algún edificio gubernamental, presentarse a ofertas laborales, cobro de cheques, apertura de cuentas bancarias, acceso a unidades habitacionales, y para realizar trámites, como lo son el relativo a la licencia de conducir, pasaporte, cartilla del servicio militar y certificados de estudios-.
- Señala que es una persona que se encuentra en el proceso de reinserción social y que, a fin de contribuir sanamente a la sociedad, se deben respetar los derechos humanos a fin de que logre su realización social, permitiéndole su reincorporación, tanto a la sociedad, como al ámbito laboral.
- Considera se suma importancia el restablecimiento de sus derechos políticos; sin embargo, señala que de no ser

¹⁶ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento cuatro, Año dos mil uno, página cinco.



posible lo anterior, solicita la expedición de un documento a fin de acreditar su identidad.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

Corresponde ahora llevar a cabo el estudio de la controversia planteada por el actor.

El caso concreto consiste en la negativa de la expedición de la Credencial al actor ya que, en consideración de la autoridad, ésta no es posible en razón de que se encuentra suspendido en sus derechos político-electorales.

Ello, derivado de que fue condenado a una pena privativa de libertad y considera que no se encuentra rehabilitado en tales derechos.

Al respecto, esta Sala Regional advierte que el actor controvierte la negativa de expedición de su Credencial por parte del INE y, al respecto, formula diversos agravios encaminados a evidenciar que ello vulnera su **derecho humano a la identidad**.

Sin embargo, como se ha señalado la Credencial le fue negada en virtud de que la responsable considera que el actor se encuentra suspendido en sus derechos políticos, por lo cual serán referidas en primer término las cuestiones relativas a esta circunstancia.

Realizado lo anterior, serán estudiados sus agravios en los que aduce una vulneración al **derecho a la identidad** con la negativa de expedición de la Credencial.

En concepto de esta Sala Regional, si bien, fue correcto que la autoridad responsable estimara que el actor no se encontraba rehabilitado para ejercer sus derechos político-electorales, son **fundados** los agravios del actor en cuanto a la existencia de una **violación a su derecho a la identidad**, como a continuación se explicará.

I. Suspensión de derechos político-electorales por causa penal

1. Derechos político-electorales y causas de suspensión

El artículo 41, Base V, Apartado B, párrafo primero, de la Constitución establece que el INE debe integrar un padrón electoral y listas nominales.

En el artículo 35, fracción I, de la Constitución se prevé que es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares, para elegir a quienes han de integrar los órganos democráticos representativos. Este derecho está previsto de igual forma en los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, conforme a los artículos 7, numeral 1, 9, 130 y 131, numeral 2, de la Ley Electoral, para el ejercicio del derecho a votar debe cumplirse con estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial vigente.

Los anteriores, como se analizará más adelante, son instrumentos con base en los cuales se expide la Credencial, siendo este último un documento que la ciudadanía utilizará para ejercer su derecho a votar –esto con independencia que en subsecuentes apartados se analizará este mismo documento como un medio de identificación oficial-.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 38 de la Constitución existen diversos supuestos para la suspensión de los derechos y prerrogativas de la ciudadanía derivado de causas penales; para el asunto que nos ocupa se destacan las siguientes:

- Cuando la persona está sujeta a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II).



- Durante la extinción de una pena corporal (fracción III).
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión (fracción VI).

Ahora bien, en términos de los artículos 7, 9, 130 y 131, párrafo 2, de la Ley Electoral, votar es un derecho que tiene la ciudadanía, y para ejercerlo requiere estar inscrita en el Registro Federal de Electores y contar con dicha Credencial.

De ahí que es derecho de la ciudadanía tener su Credencial y un deber de la autoridad electoral expedirla en términos de lo que disponga la legislación; sin embargo, como ha quedado precisado, para que las personas puedan contar con ese documento requieren estar inscritas en el padrón electoral.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 129, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral, el padrón electoral se integrará con los datos que aporten las autoridades competentes relacionados con el fallecimiento de las personas, así como con la habilitación, inhabilitación y rehabilitación de sus derechos políticos.

Por su parte, el artículo 154 de la Ley Electoral dispone que, para mantener permanentemente actualizado el padrón electoral, la DERFE recabará, de entre diversas autoridades, la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte, para lo cual en dicho precepto legal se establece que los jueces y juezas deben notificar al INE cuando dicten resoluciones en las que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de una persona.

En el caso concreto, nos encontramos ante el supuesto en el que la suspensión de derechos político-electorales es una sanción accesoria, que deriva de la pena privativa de libertad a la que fue condenado el actor. Esto es, operó como consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión, respecto de la cual el actor es sujeto del beneficio preliberacional en la modalidad de libertad

condicionada, por lo que actualmente compurga dicha pena en libertad.

Ahora bien, en el caso que se analiza existe una resolución firme y definitiva de la autoridad penal en la cual se determinó expresamente que se otorgó al actor el beneficio penitenciario de *“libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión sin monitoreo”*, respecto de la pena de prisión impuesta.

Asimismo, la autoridad penal precisa que dicho beneficio no tiene por efecto la compurgación de la pena de prisión impuesta, y que únicamente se le permite al sentenciado obtener su libertad personal de manera anticipada, sujeto a las obligaciones y condiciones impuestas por el tiempo que le falte para extinguir la condena y que, por tanto, el proceso de reinserción social aún no ha concluido.

También se precisa que la libertad condicionada obtenida por el actor **no implica la rehabilitación de sus derechos políticos; de ahí que se mantenga la suspensión de los derechos políticos**, como se observa a continuación.

En respuesta a un requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, la Jueza Cuadragésima Tercera Penal de esta Ciudad de México realizó diversas manifestaciones y adjuntó, a fin de darles sustento, diversa documentación¹⁷ de la cual se desprende lo siguiente:

- El ahora extinto Juzgado Décimo Primero Penal del Distrito Federal sancionó al actor, entre otras penas, a **catorce años y tres meses de prisión**, y a la **suspensión de sus derechos políticos**.
- El veintidós de enero del dos mil diecinueve, el Juzgado Segundo de Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad

¹⁷ A la cual se le concede valor probatorio pleno al ser expedidas por funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 párrafo 1 inciso a) y párrafo 4 inciso c), así como el artículo 16 párrafos 1 y 2 de la Ley de Medios.



de México le concedió al actor el beneficio preliberacional de “libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión sin monitoreo”, con la precisión de que ello no implica la rehabilitación de sus **derechos políticos**, puesto que ello, probablemente, sucederá el cinco de mayo del año dos mil veinticuatro.

- Si el actor da cumplimiento a las obligaciones y condiciones en que quedó sujeto, **hasta en tanto compurgue la pena de prisión, el Juez Segundo de Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad de México se pronunciará respecto a la rehabilitación de sus derechos políticos.**

Al respecto, se observa que la autoridad jurisdiccional penal consideró que el beneficio penitenciario de libertad condicionada otorgada al actor, únicamente le permitía obtener su libertad personal de manera anticipada, sin que ello tuviera por efecto la compurgación de la pena de prisión o la extinción de la pena, subsistiendo la **suspensión de los derechos político-electorales del actor.**

En este sentido, de conformidad con la información que obra en el expediente se advierte que **el actor permanecerá suspendido en sus derechos político-electorales por el tiempo que dure el beneficio penitenciario de la libertad condicionada.**

De esta forma, en el caso concreto, tomando en consideración lo anterior, la determinación respecto de **la suspensión de derechos político-electorales no puede ser revisada al existir una previa determinación judicial firme.**

En tales términos, **esta Sala Regional estima que fue conforme a Derecho que la autoridad responsable considerara que el actor no se encontraba rehabilitado en sus derechos políticos, de tal forma que la Credencial no podía haber sido expedida como un instrumento para ejercer el derecho a votar y ser votado.**

En razón de lo anterior, es posible afirmar que la negativa expuesta por la autoridad responsable revela ser adecuada en lo relativo a que no es posible expedirle la Credencial, para los efectos de ejercer sus derechos político-electorales pues, como se ha señalado, esa circunstancia no es dable cuando se está suspendido en los derechos políticos lo que, en la especie, ha quedado acreditado.

No obstante, ese aspecto no puede significar que la Credencial deba ser negada como un instrumento de identificación.

Al respecto, debe considerarse que, en la demanda, el actor aduce que la responsable **debió expedir su Credencial a fin de respetar y garantizar su derecho humano a la identidad**, y como se adelantó, en concepto de esta Sala Regional **le asiste razón** como se explica en el siguiente apartado.

II. Credencial y derecho a la identidad

1. Marco normativo y conceptual del derecho a la identidad

El artículo 1 de la Constitución establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que se establecen en la propia Constitución.

Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo la protección más amplia de las personas.

El tercer párrafo del citado precepto establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad.



Por otra parte, el párrafo octavo del artículo 4 del texto constitucional establece que **toda persona tiene derecho a la identidad** y a ser registrada de manera inmediata desde su nacimiento¹⁸.

Ahora bien, en el desarrollo jurisprudencial la Suprema Corte ha definido **la identidad personal** como el derecho de toda persona a ser una misma, en la propia conciencia y en la opinión de las demás personas; es decir, la forma en que se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que le individualizan ante la sociedad y permiten identificarla.¹⁹

Asimismo, dicha Corte ha señalado que el derecho humano a la identidad está protegido por la Constitución y por otros instrumentos internacionales, que constituye un derecho por ser un elemento que le es inherente a la persona humana y que puede comprender otros derechos, como el derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer su filiación y origen²⁰.

Por su parte, la Corte Interamericana en el caso *Gelman Vs Uruguay* señaló que el **derecho a la identidad** se conceptualiza como el **conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad** y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso²¹.

¹⁸ Materia de la reforma publicada el diecisiete de junio de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁹ **DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.** [165821. P. LXVII/2009. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, Página. 7].

²⁰ **DERECHO A LA IDENTIDAD DE UN MENOR. NO SÓLO LO CONSTITUYE LA POSIBILIDAD DE RECIBIR INFORMACIÓN SOBRE SU NOMBRE, NACIONALIDAD Y FILIACIÓN, PUES A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE ESTOS DERECHOS SE PUEDEN DERIVAR OTROS.** [2017231. 1a. LXXV/2018 (10a.). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de dos mil dieciocho, Tomo II. Página. 956].

²¹ Sentencia de veinticuatro de febrero del año dos mil once. Fondo y Reparaciones, párrafo. 122.

2. Obligación del Estado mexicano de expedir un documento de identidad.

2.1. La cédula de identidad ciudadana

Ahora, dado que el derecho a la identidad implica el reconocimiento de una persona ante la sociedad y autoridades estatales, es indispensable la existencia de **un mecanismo cuya portabilidad permita a las personas ser reconocidas como individuos únicos e insustituibles** atendiendo a sus rasgos y características físicas y sus atributos de la personalidad.

Para ello, el mecanismo de identificación a través del cual el Estado pueda cumplir con dicha obligación debe tener componentes que permitan identificar de las personas, tales como:

- Nombre
- Nacionalidad
- Fotografía de la persona titular
- Datos biométricos (datos personales e irrepetibles biológicamente entre las personas, los cuales son procesados a través de la tecnología para una autenticación de los seres humanos, como la huella dactilar).

Lo anterior se desprende de los artículos 4 y 29 de la Constitución, los criterios emitidos por la Suprema Corte, la Corte Interamericana citados previamente, así como del artículo 107 de la Ley General de Población, inclusive, del numeral 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el capítulo tercero denominado “derecho a la identidad”.

Esto da lugar a la **necesidad de que el Estado** además del registro de nacimiento y la expedición del acta correspondiente, **genere los mecanismos necesarios para que toda persona pueda identificarse plenamente a través de un instrumento oficial**, en el que aparezcan los datos ya mencionados.



Al respecto, la Corte Interamericana en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, señaló que **es deber de los Estados implementar mecanismos** que permitan a toda persona obtener el registro de su nacimiento u **otros documentos de identificación**, resguardando que estos procesos, en todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica²².

Asimismo, en el Programa Interamericano para el Registro Civil, Universal y Derecho a la Identidad²³ se estableció que los Estados tienen la obligación de asegurar el pleno reconocimiento del **derecho a la identidad, indispensable** para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, **económicos, sociales y culturales**.

Lo anterior resulta trascendente a partir de reconocer que **la interrelación del derecho a la identidad con otros derechos es de suma relevancia**, ya que en la práctica se traduce en que a través de la existencia de un instrumento de identificación oficial las personas tienen la posibilidad de acceder a otros derechos, económicos, sociales, laborales, culturales, etcétera. Es decir, a partir de ello, una persona puede formar parte, entre otras cuestiones, de los servicios públicos y privados existentes.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Regional, **le asiste razón al actor** cuando señala que es a través de la expedición de la

²² Sentencia de veintinueve de marzo de dos mil seis. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 193.

²³ Programa adoptado con base en el Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos, que insta a “desarrollar las capacidades individuales e institucionales en los Estados Miembros para diseñar y ejecutar programas, proyectos y actividades de cooperación y fortalecer las capacidades de los individuos para que contribuyan al desarrollo social y económico de sus países”; por ello, en el compromiso al reconocimiento y fortalecimiento del derecho a la identidad a fin de ampliar el acceso al registro ciudadano, y crear capacidad de las instituciones responsables del registro en la región de América Latina y el Caribe -como piedra angular de sus actividades de desarrollo integral- se celebró el “Memorandum de Entendimiento entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo para la cooperación en materia de registro ciudadano” suscrito el ocho de agosto de dos mil seis.

Credencial que tendría un instrumento de identificación oficial, **por lo cual es deber de la autoridad responsable entregarle dicho documento** con independencia de que se encuentre bajo una causa de suspensión de sus derechos político-electorales.

Para explicar esta afirmación es importante analizar cómo es que la Credencial, siendo un instrumento para ejercer derechos político-electorales se consolidó como un mecanismo de identificación oficial.

3. Antecedentes de la Credencial como medio de identificación oficial

3.1. Origen de la Credencial

El seis de abril de mil novecientos noventa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reformó y adicionó diversos artículos de la Constitución²⁴, entre ellos, el 36 y 41; en tal reforma se instituyó, entre otras cuestiones, las bases para la conformación de un organismo encargado de la función estatal de la organización de las elecciones federales (artículo 41).

Ahora bien, en agosto de mil novecientos noventa, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales instrumentando así la reforma constitucional en la materia antes mencionada.

Con esta legislación se establecieron las reglas para la conformación del Catálogo General Electoral -el cual dejó de existir con la reforma político electoral de dos mil catorce- bajo una técnica censal en la que se recabarían los datos de las personas mayores de dieciocho años, además, y con base en el cual se formaría el padrón electoral. Además, se establecía que para la incorporación al padrón electoral era necesaria solicitud individual

²⁴ “**DECRETO** por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución”, 1990, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.



en que constara firma, huella digital y fotografía de las y la ciudadanía²⁵.

De esta forma, con base en estos instrumentos registrales el entonces Instituto Federal Electoral expedía la Credencial²⁶.

Ahora bien, fue hasta el tres de julio de mil novecientos noventa y dos que el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral **aprobó que en la Credencial se incluyera la fotografía y diversos elementos de seguridad**²⁷.

Así, desde entonces, la Credencial ha sido un documento de suma trascendencia; de tal forma que, **los mecanismos de seguridad y el modelo ha ido cambiando para ser adaptado a las necesidades y a la realidad social**. Este documento además de ser indispensable para el ejercicio de derechos político-electorales, ha sido considerado en nuestro país como un **instrumento de identificación oficial**.

3.2. La cédula de identidad ciudadana

En la reforma constitucional del seis de abril de mil novecientos noventa que dio nacimiento al entonces Instituto Federal Electoral, también se contempló una modificación en el artículo 36, a fin de reconocerse como una responsabilidad del Estado la organización del Registro Nacional de Ciudadanía y la expedición que acreditara tal carácter; así como la obligación de las y los ciudadanos su inscripción en éste.

En ese mismo año, en la Ley General de Población se estableció que **la Secretaría de Gobernación tendría a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las**

²⁵ **Artículos 141 a 154 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ Acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral por el que se aprueban modificaciones al modelo actual de la Credencial (CG253/2007), publicado el dos de octubre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

personas residentes en el país y las nacionales residentes en el extranjero²⁸.

De igual forma, desde entonces también se estableció en dicha ley que sería obligación de la ciudadanía mexicana la de inscribirse en un **Registro Nacional** y obtener su **Cédula de Identidad Ciudadana** -documento que contendría diversos datos de identificación, entre ellos, fotografía del titular, firma y huella dactilar-²⁹.

Asimismo, se estableció que el Registro Nacional de Ciudadanos (y Ciudadanas) y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana serían servicios de interés públicos que prestaría el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación³⁰.

No obstante, las disposiciones normativas mencionadas, **la Cédula de Identidad Ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobernación no es un mecanismo que se haya implementado en los hechos**; lo que no implica que las personas mexicanas carezcan de un medio de identidad, pues este propósito ha sido cumplido por la Credencial.

3.3. La Credencial como instrumento de identidad ciudadana

Como se explicó, al inicio de la década de los noventa se establecieron constitucionalmente dos instrumentos registrales, por una parte, la Credencial como instrumento para ejercer derechos político-electorales; y, por otra, se determinó la necesidad de expedir uno distinto que acreditara la ciudadanía mexicana; es decir, la Cédula de Identidad Ciudadana; sin

²⁸ Artículo 85 del Decreto que reformó y adicionó la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos. Dicho artículo se encuentra en vigor actualmente.

²⁹ Artículo 107 de la Ley General de Población. Contenido vigente desde mil novecientos noventa y dos.

³⁰ Artículo 97 de la Ley General de Población. Contenido vigente desde mil novecientos noventa y dos.



embargo, **este último mecanismo hasta la fecha no se ha materializado de manera autónoma**³¹.

Así, ante la ausencia de la Cédula de Identidad Ciudadana, la Credencial adquirió legalmente el carácter de medio de identificación oficial.

De esta manera, la Credencial y la cédula de identidad tuvieron su base constitucional desde mil novecientos noventa, pero fue dos años más tarde cuando la disposición transitoria de la Ley General de Población que le dio el carácter de medio de identificación oficial.

Se destaca que, aun cuando se trata de un artículo transitorio y normalmente la naturaleza de este tipo de normas cobran una vigencia provisional a fin de permitir la adecuada instrumentación de la reforma con la cual surgen; lo cierto es que, **dicha disposición reconoció a la Credencial el carácter de medio de identificación oficial en tanto el Estado expedía la denominada “cédula de identidad ciudadana”, y con ello, se obligó al entonces Instituto Federal Electoral y ahora al INE a garantizar este derecho a la ciudadanía.**

Al respecto, este reconocimiento de la Credencial no tuvo una vigencia efímera, dado que la cédula de identidad personal a la cual sustituiría no ha sido expedida desde mil novecientos noventa y dos.

De esta manera, **se otorgó a la Credencial un doble carácter**, como medio de identificación oficial de la ciudadanía ante instancias diversas al ámbito electoral, y se dio paso al perfeccionamiento de la Credencial para incorporar mayores mecanismos de seguridad que pudieran dar lugar a garantizar su

³¹ Debe destacarse que entre el dos mil nueve y dos mil quince se implementaron programas para expedición de una cédula de identidad a menores de edad.

efectividad como un documento que acredite la individualidad insustituible de su titular.

Este perfeccionamiento no solo ha sido a través de las medidas administrativas, sino también a partir de medidas legislativas, ejemplo de ello es la incorporación de la Clave Única del Registro de Población y la obligación de intercambio de información para lograr incorporar dicho elemento a cargo de la Secretaría de Gobernación.

A partir de ello, las propias autoridades del Estado han reconocido el **carácter de documento de identidad ciudadana a la Credencial.**

En ese sentido, en la tesis XV/2011, de rubro "**CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL**"³², la Sala Superior estableció que de la interpretación de los artículos 35, 36 de la Constitución y el cuarto transitorio del Decreto expedido el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos, que reforma la Ley General de Población, se desprende que la Credencial es, esencialmente, el **documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto el cual, además y en forma accesoria, sirve como medio de identificación oficial.**

Ello ha sido reconocido así por esta Sala Regional en la sentencia que recayó al expediente **SCM-JDC-270/2018.**

Además de lo anterior, debe destacarse que en el acuerdo INE/CG1499/2018, mediante el cual se aprobó el modelo de Credencial en territorio nacional y desde el extranjero, se reconoció el doble carácter de dicho documento, para ejercer derechos político-electorales y de identificación oficial.

³² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 4, Número 9, 2011, páginas 55 y 56.



Otro dato relevante que evidencia la importancia de la Credencial es el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial emitido en dos mil diecisiete³³.

En este documento esa Comisión realizó un análisis en torno a la problemática existente ante la negativa de la Credencial a las personas que se encontraban suspendidas de sus derechos político-electorales, concluyó y **recomendó al INE expedir dicha Credencial sin que ello implicara el desconocimiento de la suspensión de derechos político-electorales para las personas procesadas o sentenciadas que se encontraran en libertad.**

Este último documento citado es ilustrativo y, con independencia de tratarse de una recomendación no vinculatoria para autoridades, permite refrendar la relevancia que ha adquirido la Credencial en nuestro país como el medio de **identificación ciudadana** oficialmente reconocido.

3.4. Obligación de expedición de la Credencial para para toda la ciudadanía mexicana.

El caso concreto, al actor le fue negada la Credencial por encontrarse compurgando una pena de prisión respecto de la cual le fue concedido el beneficio preliberacional de libertad condicionada y, al respecto, los juzgados penales (de control y ejecución) determinaron que prevalecería la suspensión de derechos político-electorales.

³³ Pronunciamiento sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/pronunciamiento-sobre-el-derecho-de-las-personas-procesadas-y-sentenciadas-penalmente-0>.

Como se analizó previamente, la Credencial es un instrumento a través del cual se protegen y garantizan dos bloques de derechos humanos, comprendidos por:

- a) **Derechos político-electorales**, de conformidad con lo establecido por los artículos 35 y 41 de la Constitución, así como en los Tratados Internacionales.
- b) El **derecho a la identidad** –que comprende personalidad jurídica, nombre, nacionalidad, entre otros-, y se encuentra reconocido en los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución.

Al respecto, si bien, el primero de los bloques de derechos se encuentra ampliamente desarrollado en la Ley Electoral, no pasa lo mismo con el segundo de los mencionados.

Lo anterior se explica ya que en un origen la Credencial solo tenía un propósito, ser un instrumento para ejercer derechos políticos, a partir de un registro electoral nacional –artículo 41 de la Constitución-.

Sin embargo, **la Credencial** entendida únicamente como medio para votar –en su origen- se fue consolidando y aceptando hasta que se volvió un **documento indispensable** en la vida cotidiana de las y los mexicanos **como medio de identificación oficial**.

Ahora bien, importa destacar que **la Credencial** se ha consolidado **como el medio de identificación oficial** aceptado por dependencias públicas, privadas y actos entre propios particulares, **indispensable para las personas en la vida cotidiana**. Y esto ha sido así no solo a partir de una disposición contenida en una ley, sino también por su funcionalidad y la necesidad -colectiva e individual- de contar con un instrumento de identificación único y aceptado en todo el país.

Ahora, de los artículos 128, 154 párrafo 3 y 155, párrafo 8, de la Ley Electoral se desprende lo siguiente:



- En el padrón electoral constará la información de mujeres y hombres mexicanos mayores de dieciocho años que hayan presentado su solicitud de inscripción.
- Con base en el padrón electoral la DERFE expedirá la Credencial.
- En aquellos casos en que a las y los ciudadanos sean suspendidos en sus derechos políticos por resolución judicial, serán excluidos del padrón electoral y listas nominales el tiempo que dure la suspensión.

Lo anterior debe ser entendido en el marco de la regulación de uno de los dos bloques de derechos humanos que se garantizan a través de la Credencial, esto es, **los de índole electoral**.

Sin embargo, ello de ninguna manera puede hacer nugatorio lo establecido en el artículo 4, 29 y 36 de la Constitución, en consonancia con la Ley General de Población, esto es, el derecho a la identidad y los componentes que le dotan de contenido (nombre, personalidad jurídica, nacionalidad, entre otros). Es decir, **la obligación del INE de expedir la Credencial como mecanismo para que las personas puedan identificarse y ser reconocidas en su individualidad es insustituible**.

Es importante destacar que el artículo 29 de la Constitución expresamente establece la prohibición de restricción de diversos derechos y, entre ellos, de aquellos derechos que forman componentes del derecho a la identidad como: **el nombre, el reconocimiento a la personalidad jurídica y la nacionalidad**; lo que, en consonancia con el artículo 1 del mismo ordenamiento, obliga a todas las autoridades a dar efectividad plena al derecho a la identidad, y en el caso, **obliga al INE a respetar y garantizar en todo momento una de las funciones que cumple la Credencial–medio de identidad ciudadana-**.

Si bien, se reconoce que la Credencial puede cumplir sus dos funcionalidades en todos aquellos casos en que las personas se

encuentren activas en sus derechos políticos; ello no ocurre así en casos como el que ahora se analiza.

Esto, porque el actor se encuentra suspendido en sus derechos políticos, y a partir de ello se le ha negado la Credencial; sin embargo, **las normas de la Ley Electoral no pueden ser entendidas como una limitación absoluta a derechos humanos** para las personas que se encuentran en el supuesto del actor.

En tanto sea **el INE** la autoridad que tiene a su cargo la expedición del medio de identidad ciudadana, **tiene a su vez la obligación de cumplir con el mandato constitucional contenido en los artículos 4 y 36, así como Tratados Internacionales; garantizado así el derecho a la identidad**, respecto de lo cual, el poder constituyente reconoció autonomía con relación a la posibilidad de ejercer derechos político-electorales.

Así, la tutela al derecho a la identidad que también se encuentra a cargo del INE, debe ser dimensionada a partir del reconocimiento de que en la actualidad el uso de la Credencial se transformó en algo indispensable en la vida diaria de las personas y puerta de entrada para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales, dado que, es a través de este instrumento que se posibilita la identificación única, fidedigna y se da reconocimiento individual a sus titulares.

Todo **ello no implica que exista un impedimento legal para su expedición** ante la suspensión de derechos político-electorales, por dos razones fundamentales.

En primer lugar, el hecho de que una persona, como en el caso del actor, se encuentre **compurgando una pena privativa de libertad** bajo un beneficio penitenciario -que le da la posibilidad de encontrarse en libertad-, **no le niega la calidad de ciudadano mexicano**.



Ahora bien, aun cuando, en un origen la Credencial surgió como un instrumento para el ejercicio de los derechos político-electorales, la disposición transitoria de la Ley General de Población, la utilidad de la Credencial como medio de identificación, el perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad para identificar plenamente a las personas titulares y la aceptación de este documento para trámites administrativos y jurisdiccionales, **le convirtió en el mecanismo para garantizar el derecho de identidad ciudadana.**

De esta manera, el órgano legislativo desde el momento en que dejó a cargo del INE la función de expedir la Credencial como medio de identificación, le delegó facultades que comprenden esencialmente dos cuestiones -que expresamente se desprenden del artículo transitorio de la Ley General de Población-, éstas son:

- Llevar un registro nacional de ciudadanas y ciudadanos; y
- Expedir la Credencial como medio de identificación a la ciudadanía.

En ese sentido se reitera, **la suspensión de derechos político-electorales en modo alguno puede afectar el derecho a la identidad de las y los ciudadanos mexicanos.**

Como ha quedado analizado, **la Credencial es un instrumento que tiene un doble carácter:**

- ✓ Indispensable para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo (votar y ser votado o votada).
- ✓ Medio de identificación oficial para la ciudadanía.

Ahora, como se ha destacado, el derecho a la identidad se materializa a través de un mecanismo de identificación oficial, dado que mediante este derecho se permite la individualización de las personas y su reconocimiento como parte integrante de una

sociedad, lo que le permite a cada individuo ser reconocido de manera única e insustituible.

Esta situación exige que, ante la progresividad y la interdependencia de los derechos humanos, las autoridades del Estado adopten interpretaciones que en las cuales se reconozca la evolución de tales derechos; de tal forma que, aun ante la falta de modificación de un texto normativo, **las autoridades tienen el deber de hacerse cargo del cambio de las circunstancias que históricamente existían a fin de adoptar visiones progresistas y adecuar el significado normativo de los textos a la propia evolución de los derechos humanos.**

En tal virtud, es preciso hacer énfasis en el hecho de que la interpretación evolutiva permite favorecer la tutela del derecho en juego **a partir de la adaptación de las circunstancias que impone la realidad a los supuestos previstos al momento de establecer la norma.**

Así, en el caso, como se analizó, **ha existido una evolución respecto de los derechos que son garantizados con la Credencial**; pues si bien, surgió como un medio para ejercer derechos político-electorales, poco después de su existencia se reconoció como medio de identidad ciudadana, y es verdad que en un inicio esta utilidad sería efímera, sin embargo, en la práctica no ocurrió así, de tal forma que **se fue consolidando como el medio de identificación oficial por antonomasia a lo largo de casi tres décadas.**

En consecuencia, **las reglas aplicables a la Credencial**, en cuanto al ejercicio de los derechos político-electorales, **no pueden hacer nugatorio** lo establecido en los artículos 4º, 29 y 36 de la Constitución, en consonancia con la Ley General de Población, en la que se tutela **lo relativo al derecho a la identidad de las personas** y a los componentes que le dotan de contenido, como



son el nombre, la personalidad jurídica y la nacionalidad, entre otros.

Por tanto, negar el derecho de obtener el medio de identificación oficial a las personas solo por una imposibilidad material o jurídica de ejercer derechos político-electorales, **se dejaría fuera del ámbito de protección del derecho humano a la identidad a sectores de la sociedad que se encuentran en situación de vulnerabilidad.**

Al respecto, se hace hincapié en que este Tribunal Electoral ha buscado la tutela del derecho a la identidad aun de forma independiente al político-electoral, ya que otras Salas Regionales han dictado sentencias ordenando a la DERFE expedir la Credencial para efectos de usarla en trámites en los que se requiere acreditar la identidad de sus titulares ante distintas instancias del Estado.

4. Pronunciamiento de la Sala Regional sobre el derecho del actor en el caso concreto

Ahora bien, esta Sala Regional se encuentra frente a un caso en el cual **el actor solicita, expresamente en su demanda, la tutela de su derecho a la identidad**, tanto para el ejercicio de otros derechos sociales, económicos y culturales, como para lograr una reinserción en la sociedad de manera adecuada, evitando así una estigmatización por su condición de haber sido sentenciado por la comisión de un delito.

De conformidad con el artículo 18 de la Constitución, la **reinserción social** constituye uno de los principios fundamentales del derecho penal, y tiene por objeto que las penas se orienten y sean compatibles con los valores constitucionales y democráticos, constituyendo una medida encaminada a lograr su **reintegración en la comunidad y a prevenir el delito, esto es, que no vuelva a delinquir.**

Al respecto, debe destacarse que la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos obliga a que su protección y tratamiento no se efectúe de manera aislada. Así, todas las autoridades deben tutelar los derechos humanos, **de tal manera que cuando se habla de garantizarlos en el ámbito competencial de las autoridades, no significa que puede segregarse una parte de los derechos humanos a una materia específica**, sino que su protección en sí misma debe partir de la **indivisibilidad** de tales derechos.

Cabe destacar que, al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha definido que los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. **Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto**. Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos.

Asimismo, señala que el principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento³⁴.

Eso se traduce en que, al INE y a este órgano jurisdiccional, **corresponde hacer efectivo el derecho a la identidad de todas y todos los ciudadanos**, y a partir de ello **se tutelan derechos**

³⁴ LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, agosto 2018, p. 10 y 11.



de otra índole que se hacen depender de la obtención de un medio de identificación; tales como, salud, educación, trabajo, desarrollo de la persona y la posibilidad efectiva de que pueda reintegrarse en la sociedad.

Todo ello nos lleva a la importancia de **dar efectividad al derecho a la identidad**, tutelando el derecho de recibir la Credencial a personas que no pueden ejercer dichos derechos, ya sea por situación física, material o jurídica.

En ese sentido, **le asiste razón al actor al afirmar que debe otorgarse la Credencial únicamente como mecanismo para identificarse para poder acceder a otros derechos también de rango constitucional.**

Ello quiere decir que, esta autoridad jurisdiccional debe reconocer que el desarrollo y la expansión del derecho humano a la identidad, cuyo mecanismo se encuentra a cargo del INE, no puede ser limitado por ser sujeto a suspensión de derechos políticos, por lo que debe garantizarse.

Ello nos lleva a la conclusión de que, en el caso del actor, si bien, es correcto que no ejerza derechos políticos hasta que sea rehabilitado por la autoridad competente, **esto no puede limitar diversos derechos humanos de rango constitucional, es decir, los que surgen a partir de su derecho a la identidad.**

De esta manera, **el sistema normativo electoral no puede ser entendido como una restricción y mucho menos una limitante absoluta del derecho humano a la identidad**, como ocurre a partir de la negativa de Credencial impugnada.

Si bien, **el actor no goza del derecho a contar con la Credencial para el fin específico de ejercer su derecho al voto –activo o pasivo–, ello no implica que no pueda obtenerla para**

finés únicos de hacer efectivo su derecho a la identidad contenido en el bloque de constitucionalidad.

Ello, reconociendo además que es la propia Constitución la que impone la prohibición a las autoridades del Estado de limitar derechos más allá de las restricciones y bajo las condiciones impuestas en el propio texto fundamental. Y, en el caso, el actor se encuentra suspendido únicamente de sus derechos político-electorales, lo que no puede limitar su derecho a la identidad personal.

En este sentido, una interpretación evolutiva, sistemática y funcional de la normatividad electoral que regulan el padrón electoral y listado nominal es posible concluir que la ley no tiene como efecto establecer una limitante al derecho a la identidad, sino que dichas normas regulan solo un aspecto o función que se cumple con la Credencial, es decir, el ejercicio de derechos político-electorales.

Por su parte, el artículo 134 de la Ley Electoral establece lo siguiente:

“Artículo 134.

1. Con base en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá, en su caso, las credenciales para votar.”

Tal disposición establece una regla aplicable a la Credencial cuando se emite para el ejercicio del derecho político-electoral de votar, por lo que no aplicaría en el caso de un instrumento expedido para ejercer el derecho a la identidad, como ocurre en el caso.

Por otra parte, de una interpretación sistemática y funcional, así como atendiendo al sentido evolutivo de los derechos humanos, es posible desprender que el artículo 134 de la Ley Electoral debe ser entendido solo respecto de una de las funcionalidades de la Credencial.



Es decir, que el requisito previo de encontrarse activo en derechos político-electorales y la inscripción al Padrón Electoral da lugar a la negativa de la Credencial únicamente como instrumento para ejercer tales derechos; sin que ello implique negar la efectividad del derecho humano a la identidad, y expedir la Credencial solo para este último fin.

Esto, considerando que el reconocimiento de derechos humanos impone a las autoridades la obligación de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Y, en este sentido, el reconocimiento no puede ser concebido como meros postulados. Es decir, deben ser efectivos, de tal manera que la Constitución y compromisos internacionales asumidos por el Estado en el Sistema Interamericano, genera responsabilidades a autoridades tutelar y dar efectividad a los derechos humanos.

En el caso, se deposita en el INE la obligación de expedir el mecanismo de identidad en tanto se implementaba uno diverso, y tras veintisiete años de ello, hoy en día no existe otro mecanismo de identidad para la ciudadanía; a partir de entonces, la aceptación de la Credencial como medio de identificación en la sociedad puede dar lugar a la restricción de otros derechos que tienen como punto de partida la identificación de la persona que busca gozar de ellos.

Esto, dado que las necesidades sociales y del funcionamiento de las diversas instituciones públicas y privadas, impactaron sobre el medio de identificación oficial existente en México, la Credencial, para ser punto de partida del goce y disfrute de diversos derechos y acceso a servicios brindados por el Estado y entre particulares.

De esta manera, en concepto de esta Sala Regional, existe un deber para que el INE expida un **medio de identificación a la ciudadanía en general.**

En el caso particular es de considerar fundamentalmente, **que el supuesto que se analiza, se enmarca en los parámetros del Acuerdo INE/CG62/2020** -y el consecuente acuerdo INE/CG159/2020³⁵-, emitido en acatamiento a la sentencia dictada por esta Sala Regional en el Juicio de la Ciudadanía **SCM-JDC-1050/2019**; el cual ha tenido un significado especial porque ha recogido la necesidad de **garantizar el derecho a la identidad**, incluso para las personas que se encuentran suspendidas en sus derechos políticos, estableciendo que **la Credencial puede ser entregada únicamente como un medio de identificación**.

El mencionado Acuerdo INE/CG62/2020 ha cumplimentado los diversos precedentes que ha orientado esta Sala Regional, en los cuales, ha quedado claro que si bien en supuestos como el que se analiza no es dable otorgar la Credencial para el propósito de ejercer derechos político-electorales, **sí debe realizarse su entrega únicamente para efectos de identificación**, para lo cual ha diseñado los mecanismos esenciales para su implementación.

Su aplicación debe realizarse de manera oficiosa, cuando la autoridad electoral advierte la circunstancia de suspensión de los derechos políticos durante el procedimiento de solicitud de Credencial, o bien, cuando la parte solicitante hace una acotación expresa a que es su interés obtenerla para efectos de identificación.

En el ámbito jurisdiccional, ese elemento distintivo se ha estimado determinante para establecer los fines y particularidades que puede tener su entrega, pero lo cierto es que, en el caso particular, ante la precisión expresa del actor de obtener esa Credencial para salvaguardar su derecho de identidad es

³⁵ Acuerdo INE/CG159/2020 que se denomina "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LAS MODIFICACIONES A LOS "LINEAMIENTOS PARA LA INCORPORACIÓN, ACTUALIZACIÓN, EXCLUSIÓN Y REINCORPORACIÓN DE LOS REGISTROS DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS EN EL PADRÓN ELECTORAL Y LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES", APROBADOS MEDIANTE DIVERSO INE/CG192/2017", aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del INE celebrada el ocho de julio.



incuestionable que debe favorecerse con esa alternativa específica, en los términos que se han precisado.

Por tanto, **la autoridad responsable deberá proceder a la entrega de la Credencial**, de conformidad con lo dispuesto en el citado **Acuerdo INE/CG62/2020**, que se denomina “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS SUSPENDIDAS EN SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SCM-JDC-1050/2019, DICTADA POR LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”; una vez realizado lo anterior, deberá informarlo a esta Sala Regional, dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** el acto impugnado por las consideraciones expresadas en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **ordena** entregar la Credencial al actor, en términos de lo precisado en el Acuerdo INE/CG62/2020.

NOTIFÍQUESE Por correo electrónico al actor; por correo electrónico a la autoridad responsable; y por estrados a las demás personas interesadas.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR³⁶ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS³⁷ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-103/2020³⁸

▪ **Objeto del disenso**

Emito el presente voto pues me aparto del sentido y de algunas consideraciones de la sentencia.

1. ¿QUÉ PROPUSE?

Este asunto fue turnado a la Ponencia a mi cargo, por lo que en su momento presenté una propuesta de resolución en el sentido de declarar fundado el agravio del actor relativo a las omisiones de contestar su solicitud para obtener su Credencial y el escrito en que pidió la explicación del rechazo de su trámite.

En ese sentido, propuse ordenar a la DERFE por conducto de su Vocalía que emitiera y notificara las respuestas a dichas peticiones.

No obstante, la mayoría no estuvo de acuerdo con mi propuesta y como consideraban que debían requerirse documentos adicionales para poder resolver el juicio, se retornó el expediente.

▪ **¿Qué resolvimos?**

³⁶ Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

³⁷ Colaboró en la elaboración del voto Luis Enrique Rivero Carrera.

³⁸ En la emisión de este voto utilizaré los términos precisados en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.



La mayoría modificó el acto impugnado porque a pesar de que fue conforme a derecho que la autoridad responsable determinara que el actor no estaba rehabilitado en sus derechos políticos electorales, por lo que la Credencial no podía haber sido expedida como un instrumento para ejercer el derecho a votar y ser votado, se estimó que debió expedir su Credencial para respetar y garantizar su derecho humano a la identidad, con independencia de que el actor estuviera suspendido de sus derechos político-electorales.

En tal sentido, la sentencia ordena a la autoridad responsable entregar la Credencial al actor en términos de lo precisado en el Acuerdo INE/CG62/2020.

▪ **¿Por qué emito este voto?**

Precisión del acto impugnado: En la sentencia se establece un apartado, en que se precisa que el acto impugnado es la negativa de la responsable de expedir la Credencial al actor.

Para ello, se considera que si bien *“en el expediente no existe una resolución por escrito de la autoridad responsable en tal sentido que hubiera sido notificada al actor”*, esto es, sobre la **improcedencia o negativa para expedir la Credencial**, lo cierto es que de la demanda, del *“Aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos”*, del informe circunstanciado y del desahogo a un requerimiento formulado por el magistrado instructor a la DERFE, se podía advertir que sí se trataba de una negativa derivada de la suspensión de los derechos político electorales del actor como consecuencia de una condena penal que lo sancionó con una pena privativa de su libertad.

De lo anterior, es posible advertir que en la sentencia se reconoce expresamente que la responsable no había emitido una respuesta sobre la procedencia o improcedencia de la expedición de la Credencial del actor, lo que a mi consideración, evidencia que el acto impugnado era una omisión -como propuse- y no una negativa que se configuró durante la instrucción del juicio y una parte incluso después del retorno.

Esto es así, pues el informe circunstanciado y el desahogo del requerimiento son actos posteriores a la presentación de la demanda que no pueden servir de base para fijar la controversia.

En efecto, la tesis XLIV/98 de la Sala Superior de rubro **INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS**³⁹, establece que la controversia se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por la parte actora para demostrar su ilegalidad; de ahí que no sea jurídicamente viable considerar que la negativa se configure a partir de lo manifestado en el informe circunstanciado y mucho menos, en el desahogo de un requerimiento hecho durante la instrucción del juicio.

Esto es así, pues el actor señaló que impugnaba el rechazo de su trámite ante **la falta de respuesta a su solicitud** para obtener su Credencial. Narra que el 3 (tres) de julio de 2019 (dos mil diecinueve) acudió a recoger su Credencial y se le dijo que ésta “*no había llegado*”, sin mediar explicación alguna.

Para ello, la Vocalía le entregó el “*Aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos*”, por lo

³⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 2, año 1998 (mil novecientos noventa y ocho), página 54.



cual el actor entregó a la responsable un documento que establece que obtuvo el beneficio penitenciario de *“libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión sin monitoreo”*, respecto de la pena de prisión impuesta.

En dicho aviso, el INE le informó que realizaría la consulta para conocer su situación jurídica y determinar la procedencia o improcedencia de su trámite, lo que le sería notificado en su oportunidad. Esto fue expresado de la siguiente manera:

Si Usted presentó algún documento para acreditar su rehabilitación de derechos políticos, le informamos que el análisis del documento presentado lo realizará personal adscrito a la Vocalía Local del RFE de nuestra entidad, para determinar si el documento cumple con los requisitos para acreditar su rehabilitación.

Si Usted no presentó documento para acreditar su rehabilitación de derechos políticos, le solicitamos que acuda en un término no mayor a 5 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente aviso, a las oficinas de la Vocalía Distrital del RFE ubicadas en CALLE PILARES COLONIA DEL VALLE, 3100 BENITO

para que exhiba el documento que demuestre que fue rehabilitado en sus derechos políticos, asimismo le informo que de no contar con el documento probatorio donde acredite que se encuentra rehabilitado este Instituto deberá realizar la consulta con la autoridad judicial, para conocer su situación jurídica actual, dependiendo de la respuesta del Poder Judicial se determinará la procedencia de su trámite.

Para agilizar su atención, se sugiere programar su cita en el teléfono: 55 55594560

Ahora bien, es importante señalar que la generación y entrega de la Credencial para Votar que solicita, se realizará una vez que se tenga acreditado que ha sido rehabilitado en sus Derechos Político Electorales, en caso de no proceder, se le notificará el rechazo de su trámite.

Como puede apreciarse, el Vocal indicó las acciones que debían realizarse para concluir el trámite y dependiendo de la información que se allegara al expediente, respondería al actor declarando procedente o improcedente la expedición de su Credencial.

En ese sentido, las manifestaciones contenidas en el aviso no implican la negativa de expedir la Credencial, sino que es la información respecto de su situación registral y lo que debía realizar el actor para concluir la solicitud de expedición de su Credencial.

Por tal motivo, me aparto de las consideraciones que se hacen para establecer la existencia de la negativa, pues las manifestaciones realizadas por la responsable derivan de la información capturada en su sistema y con base en la cual solicitó al actor que acreditara estar rehabilitado en sus derechos político-electorales, y que una vez que concluyera la solicitud, determinaría la procedencia o improcedencia de la expedición de su Credencial.

Así, como se reconoce en la sentencia, no está acreditado que la responsable haya negado al actor la expedición de su Credencial, sino que simplemente señaló que dicha negativa era una posibilidad, una vez que concluyera la solicitud -de igual manera que era posible que determinara su procedencia-.

En ese sentido, y como la DERFE no ha emitido una resolución en que determine la procedencia o improcedencia de la expedición de la Credencial del actor, considero que (como lo propuse) debimos tener como acto impugnado la omisión respectiva⁴⁰.

Oportunidad: Considerando que, a mi juicio, la controversia no debió fijarse sobre la base de una negativa, estimo que la oportunidad debió justificarse a partir de las presuntas omisiones reclamadas que son de tracto sucesivo y sus efectos se actualizan de momento a momento; por tanto, el plazo para presentar la demanda contra la misma se prorroga en el tiempo mientras subsistan dichas omisiones⁴¹.

⁴⁰ Esta consideración es acorde con la resolución del expediente SCM-JDC-189/2019 y con el voto que formulé en el expediente SCM-JDC-1050/2019.

⁴¹ Esto, en términos de la jurisprudencia 15/2011 emitida por la Sala Superior de rubro **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011 (dos mil once), páginas 29 y 30.



Así, entendiendo que el acto impugnado por el actor era una omisión, coincido en que su demanda es oportuna.

Sin embargo, en la sentencia se indica que ante la falta de certeza de la fecha en que el actor conoció el acto impugnado - pues tienen como tal una negativa-, debe tenerse como tal, la de la presentación de la demanda, pero se argumenta -de forma incongruente- como fundamento para su oportunidad la jurisprudencia 15/2011, de rubro **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**⁴². Esto, insisto, a pesar de que la mayoría rechazó mi proyecto que proponía identificar el acto impugnado justamente como una omisión, lo que fue rechazado por la mayoría.

De ahí que si en la sentencia se considera que el actor presentó su demanda contra una negativa de la DERFE, debe entenderse que esta sucedió hace más de un año y el actor la conocía. Tan es así⁴³ que en la sentencia, al precisar el acto impugnado, se afirma:

En la narrativa de hechos que hace en su demanda, **el actor afirma en varias ocasiones, que enfrentó la negativa de expedición de su Credencial**; y ello lo atribuye a la autoridad responsable.⁴⁴

Es decir, se reconoce que el actor conocía la negativa -en que la mayoría encuadra el acto impugnado-. Ahora bien, la continuación de ese párrafo es:

... y ello lo atribuye a la autoridad responsable; no obstante que en el expediente no existe una resolución por escrito de la autoridad responsable en tal sentido que hubiera sido notificada al actor.

⁴² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011 (dos mil once), páginas 29 y 30.

⁴³ En la argumentación de la mayoría. Yo sostengo que el acto impugnado es una omisión.

⁴⁴ Visible en la página 10 de la sentencia.

Lo que refuerza mi convicción de entender como acto impugnado una omisión; sin embargo, al encuadrarlo como una negativa, esta se configuró -como expliqué- necesariamente antes de la presentación de la demanda (no durante la instrucción del juicio) y según lo razonado en la sentencia y el entendimiento de la mayoría de los argumentos del actor, dicha negativa ocurrió a mediados del año pasado, por lo que la demanda sería extemporánea.

Derecho a la identidad: Considero que la Credencial no tiene el propósito primordial de velar por el derecho de las personas a tener una identificación, tan es así, que es un documento al que solo pueden acceder aquellas personas que cumplan ciertos requisitos constitucionales y legales, entre los cuales se encuentran haber cumplido 18 (dieciocho) años y estén en pleno uso y goce de sus derechos político-electorales. La razón de esas exigencias, es que se trata de un documento cuya función fundamental es permitir a la ciudadanía votar y ser votada.

Esto es así, pues la naturaleza y características de la Credencial son esencialmente electorales, y si bien actualmente cuenta con una calidad dual: como instrumento electoral y como medio de identificación, ello no varía su origen y función primordial.

Mis pares consideran que debe ordenarse al INE -exclusivamente frente a la violación de los derechos a la identidad- que se expida la Credencial al actor como medio de identificación, sin embargo, desde mi perspectiva, tal derecho no es una obligación primaria del INE y no existe la violación de los derechos afirmada por la mayoría.



Esto, pues considero que no corresponde al INE tutelar el derecho a la identidad a través de la expedición de la Credencial, lo que desnaturaliza este documento y lo desvincula de su función primordial como mecanismo para el ejercicio de los derechos político-electorales de su titular.

Desde luego, no me pasa desapercibido, el hecho de que -en cumplimiento a la sentencia emitida por esta Sala Regional (aprobada por mayoría) en el juicio SCM-JDC-1050/2019- el INE emitió el acuerdo **INE/CG62/2020**, en que aprobó los mecanismos para garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales, lo que en su caso podría justificar la entrega de la Credencial al actor.

Sin embargo, no comparto las razones que dieron origen a este acuerdo, pues como lo referí en el voto particular emitido en el juicio SCM-JDC-1050/2019, el INE no tenía la obligación de garantizar el derecho a la identificación de las personas y menos aún, como derecho autónomo desvinculado al derecho político electoral de votar y ser votado o votada -que es la razón de ser de dicho instrumento-.

En este orden de ideas, la disposición de la Ley General de Población solo previó la posibilidad de que la Credencial fuera utilizada como un medio de identificación para realizar trámites administrativos, pero no creó una nueva situación jurídica frente a las facultades u obligaciones del INE. Es decir, reconoció cierta característica de la Credencial como medio de identificación, pero no modificó las facultades y competencias expresas del INE ni le reconoció como autoridad del Estado mexicano encargada de garantizar el derecho a la identidad de

las personas mexicanas -mediante la expedición de identificaciones-.

En este sentido es necesario traer a colación parte de las consideraciones expuestas por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-84/2019, en que frente a la petición de que se incorporara a la Credencial un dato respecto a la pertenencia étnica de una persona, consideró que si bien existía la dualidad de la Credencial como un medio para el ejercicio de los derechos político-electorales y de identificación, ello no implicaba que el INE se subrogara en el Registro Nacional de Población, o asumiera sus funciones temporal o circunstancialmente, para garantizar el derecho de identidad.

En tal virtud, la Sala Superior consideró que la inexistencia de una identificación oficial de carácter nacional expedida por la autoridad competente en materia de población (Secretaría de Gobernación), no hacía factible obligar a la autoridad electoral a tutelar el derecho a la identidad en la Credencial.

Lo anterior, pues la Sala Superior consideró que es un principio general del Derecho que las autoridades solo están facultadas para hacer lo que la ley les autoriza expresamente, y en el caso del INE ello se limita -conforme al artículo 41 constitucional- a realizar funciones y actividades propias de la organización de las elecciones.

Lo contrario implicaría -consideró la Sala Superior- generar facultades a una autoridad, que la legislatura no estableció, y transgrediría el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Sobre esta línea, la Sala Superior consideró que la Credencial no tiene el propósito primordial de velar por el derecho básico



de las personas a tener una identificación, tan es así -como mencioné antes en este voto- que es un documento al que solo pueden acceder quienes cumplan ciertos requisitos constitucionales y legales, pues trata de un documento cuya función fundamental es permitir a la ciudadanía votar y ser votada.

Consideraciones, todas, que comparto en su integridad.

De ahí que no comparta los argumentos relativos a una supuesta violación por parte del INE al derecho a la identidad del actor, pues aun cuando pudiera ser procedente -en estos momentos- la entrega de la Credencial de conformidad a lo establecido en el acuerdo mencionado, tal situación deriva de la creación jurisdiccional de nuevas obligaciones y facultades que se impusieron al INE por esta Sala Regional -de manera irregular según mi punto de vista-.

Por todo lo anterior, emito este voto particular.

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral⁴⁵.

⁴⁵Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.