

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

**EXPEDIENTE:** SCM-JDC-1084/2019

**ACTOR:** HÉCTOR CAMPOS ARCE

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR CONDUCTO DE SU VOCALÍA EN LA 01 JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA EN MORELOS

**MAGISTRADO PONENTE:** HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

**SECRETARIADO:** MÓNICA CALLES MIRAMONTES, GERARDO RANGEL GUERRERO Y LIZBETH BRAVO HERNÁNDEZ

**COLABORÓ:** NOE ESQUIVEL CALZADA

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve.

La Sala Regional Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve **modificar** la resolución que declaró improcedente la Solicitud de Expedición de la Credencial para Votar con Fotografía presentada por **Héctor Campos Arce**, de conformidad con lo siguiente.

## GLOSARIO

- Acto impugnado** o Resolución emitida por el Vocal del Registro Federal de Electores en la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Morelos, que declaró IMPROCEDENTE la Solicitud de Expedición de Credencial para Votar con Fotografía **1917015148243**
- Resolución impugnada**
- Actor, Demandante** o Héctor Campos Arce
- Promovente**
- Autoridad responsable,** Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de su Vocalía en la 01 Junta Distrital Ejecutiva en Morelos
- Dirección Ejecutiva** o
- DERFE**
- Corte-IDH** Corte Interamericana de Derechos Humanos

<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Credencial</b>	Credencial para votar con fotografía
<b>Instancia administrativa</b>	Solicitud de Expedición de Credencial para Votar con Fotografía, prevista en el artículo 143 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral
<b>Instituto o INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Juicio de la ciudadanía</b>	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
<b>Junta Distrital</b>	01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Morelos
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Módulo</b>	Módulo de Atención Ciudadana 170151
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Suprema Corte o SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal Electoral TEPJF</b>	o Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Vocal</b>	Vocal del Registro Federal de Electores en la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Morelos

## **ANTECEDENTES DEL CASO**

De la narración de hechos que el Actor hace en su demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes antecedentes:

**I. Solicitud de Credencial por cambio de domicilio y reincorporación.** El treinta de julio del año en curso, el Demandante solicitó su Credencial por cambio de domicilio y reincorporación.

**II. Rechazo del trámite.** Toda vez que al momento de procesar el trámite de Credencial solicitado por el Actor la Autoridad responsable detectó en el Sistema que aquél

estaba suspendido en sus derechos político-electorales, por sentencias del Poder Judicial de la Federación, el veintiuno de agosto siguiente le notificó que su trámite había sido rechazado.

**III. Presentación de la Instancia administrativa.** Inconforme con lo anterior, el veintisiete de agosto siguiente, el Demandante presentó la Instancia administrativa,<sup>1</sup> adjuntando a la misma la documentación consistente en: **a)** Acta de nacimiento; **b)** Cartilla del Servicio Militar Nacional; y, **c)** Recibo de luz emitido por la Comisión Federal de Electricidad.

**IV. Emisión de la Resolución impugnada y notificación al Demandante.** Al advertir que la suspensión de sus derechos político-electorales continuaba vigente, el once de septiembre posterior el Vocal emitió la Resolución impugnada, misma que fue notificada al Actor el doce siguiente.<sup>2</sup>

**V. Juicio de la ciudadanía.**

**1. Presentación de la demanda.** Inconforme con la Resolución impugnada, el diecisiete de septiembre el Actor presentó demanda de Juicio de la ciudadanía ante la Autoridad responsable.

**2. Trámite.** El veinte de septiembre posterior, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital, mediante oficio **INE/JDE01/MOR/VE/0595/19**,<sup>3</sup> remitió la demanda a esta Sala Regional, acompañando el informe circunstanciado y

---

<sup>1</sup> Visible a foja 13 del expediente.

<sup>2</sup> Mediante la respectiva CÉDULA DE NOTIFICACIÓN, visible a foja 44 del expediente.

<sup>3</sup> Visible a fojas 1 y 2 del expediente.

## **SCM-JDC-1084/2019**

demás documentación relacionada con el medio de impugnación.

**3. Turno del expediente.** Por acuerdo de misma fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-1084/2019** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

**4. Radicación.** El veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la Ponencia a su cargo.

**5. Admisión y requerimiento.** Mediante proveído de veintiséis de septiembre siguiente, se admitió a trámite la demanda; mientras que por acuerdo de tres de octubre posterior se requirió a las personas titulares de los Juzgados Primero y Sexto de Morelos, en apoyo a las labores de este órgano jurisdiccional, informaran sobre la situación de la suspensión de los derechos político-electorales del Actor, decretada en las causas penales **83/2014** y **31/2016-IV**, respectivamente.

**6. Cumplimiento.** A través de los oficios **30039/2019** y **2098**, enviados por cada una de las autoridades requeridas, respectivamente, se remitieron los informes solicitados, así como las constancias correspondientes, por lo que el Magistrado Instructor acordó el cumplimiento del requerimiento el quince de octubre siguiente.

**7. Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente integrado el expediente, mediante acuerdo de veintiocho de noviembre de la presente anualidad, se declaró cerrada la etapa de instrucción, quedando el expediente en estado de resolución, por lo que el Magistrado Instructor ordenó formular el proyecto de sentencia respectivo.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un juicio promovido por un ciudadano, en contra de la resolución del Vocal que declaró improcedente la Instancia administrativa presentada, circunstancia que el Promovente considera violatoria de su derecho político-electoral de votar; así, se trata de un medio de impugnación competencia de este órgano jurisdiccional, con relación a una determinación emitida en una entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior tiene fundamento en:

**Constitución.** Artículos 41, párrafo segundo, 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/CG329/2017.**<sup>4</sup> Emitido por el Consejo General del Instituto, mediante el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

**SEGUNDO. Autoridad responsable.** Tiene tal carácter la Dirección Ejecutiva, por conducto del Vocal, toda vez que en

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

términos de lo dispuesto en el artículo 126, numeral 1, en relación con los diversos 62, numeral 1, así como 72, numeral 1, de la Ley Electoral, el INE presta los servicios inherentes al Registro Federal de Electores por conducto de la DERFE, así como de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas. En consecuencia, es a la Dirección Ejecutiva, por conducto del Vocal, a quien debe atribuírsele el acto reclamado, ubicándola en el supuesto del artículo 12, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios.<sup>5</sup>

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, numeral 1, 8, numeral 1, 9, numeral 1, así como 79, numeral 1, de la Ley de Medios, en virtud de lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la Autoridad responsable; en ella se hacen constar el nombre y firma autógrafa del Demandante, así como domicilio para oír y recibir notificaciones; se precisa la resolución controvertida y la autoridad a quien se le atribuye; se mencionan los hechos base de la impugnación, los agravios o motivos de perjuicio y los preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** Se considera que el Juicio de la ciudadanía fue promovido dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios toda vez que, si la notificación de la resolución recaída a la Instancia administrativa tuvo lugar el doce de

---

<sup>5</sup> Lo que resulta acorde con el razonamiento contenido en la jurisprudencia **30/2002**, 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 FOTOGRAFÍA, AUNQUE NO SE LES MENCIONE EN EL ESCRITO DE DEMANDA**", consultable en: Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. TEPJF, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 319 y 320.

septiembre de dos mil diecinueve, el aludido plazo transcurrió del trece al diecinueve.<sup>6</sup>

Luego, si el medio de impugnación se presentó el diecisiete siguiente, como se advierte de la fecha impresa en el escrito de demanda,<sup>7</sup> generado dentro del propio sistema informático de la Autoridad responsable, es indudable que se promovió dentro del plazo mencionado.

**c) Legitimación.** El requisito se tiene por satisfecho, toda vez que el medio de impugnación es promovido por un ciudadano legitimado, de conformidad con lo previsto en el artículo 79, numeral 1, de la Ley de Medios, pues acude por su propio derecho a impugnar la resolución de la Autoridad responsable que declaró improcedente la Instancia administrativa presentada, lo que estima contraviene su derecho político-electoral de votar.

**d) Interés jurídico.** En la especie se surte tal supuesto, dado que el objeto de impugnación es la resolución de la Autoridad responsable que estimó improcedente la expedición de su Credencial, a pesar de que cumplió con los requisitos y trámites correspondientes, determinación que considera le causa un perjuicio.

**e) Definitividad.** El requisito se estima satisfecho, pues de conformidad con lo establecido en el artículo

---

<sup>6</sup> Exceptuando los días sábado, domingo, así como dieciséis de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 7, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en el **Acuerdo General 3/2008** emitido por la Sala Superior de este Tribunal el treinta de abril de dos mil ocho, relativo a la determinación de los días inhábiles para los efectos del cómputo de los plazos procesales de los medios de impugnación que no se encuentren relacionados con un proceso electoral federal o local.

<sup>7</sup> Visible a foja 5 del expediente.

143, numeral 6, de la Ley Electoral, la resolución que declare improcedente la Instancia administrativa es impugnabile ante el Tribunal Electoral a través del Juicio de la ciudadanía.

Consecuentemente, al estar satisfechos los requisitos de procedencia propios del Juicio de la ciudadanía y no advertirse la actualización de causa de improcedencia o sobreseimiento alguna, lo conducente es realizar el estudio de fondo del asunto.

**CUARTO. Suplencia, controversia y metodología.** Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que, dada la naturaleza de las demandas en los juicios de la ciudadanía, no es indispensable que las personas accionantes formulen con detalle una serie de razonamientos lógico-jurídicos con el fin de evidenciar la ilegalidad del acto u omisión reclamados.

Es por ello que se debe suplir la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre y cuando estos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, conforme a lo establecido en el artículo 23, numeral 1, de la Ley de Medios.

Consecuentemente, la regla de la suplencia se observará en esta sentencia, pues en el caso el Actor presenta su demanda en el formato que le proporcionó la Autoridad responsable, adjuntando a la misma un escrito de puño y letra en el que explica algunas circunstancias por las cuales fue suspendido de sus derechos político-electorales, refiriendo, además, que necesita la Credencial como un medio de identificación para afiliarse al “SEGURO POPULAR”, como se advierte enseguida:

“A QUIEN CORRESPONDA:



POR MEDIO DE LA PRESENTE ME DIRIJO ANTE UDS. (sic) CON TODO MI RESPETO PARA SOLICITAR SEA RECONSIDERADA LA POSIBILIDAD DE OTORGARME EL DERECHO A UNA IDENTIFICACIÓN (INE).

EN EL PASADO TUVE ERRORES QUE ME TRAJERON COMO CONSECUENCIA VERME INBOLUCRADO (sic) EN ASUNTOS LEGALES EN LOS JUZGADOS FEDERALES QUE DIERON COMO FALLO EL OTORGARME EL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, CONDENA QUE HE ESTADO CUMPLIENDO AL PIE DE LA LETRA, PERO NO SE ME FUERON DEVUELTOS MIS DERECHOS POLÍTICOS Y POR TAL MOTIVO UDS. (sic) NO ME PUEDEN FACILITAR MI INE.

PERO SEÑORES DEL TRIBUNAL, YO CREO QUE SI NIEGAN EL DERECHO DE VOTAR, TAMBIÉN NO TENERLA GENERA UN PROBLEMA EN LA VIDA COTIDIANA, YA QUE ES UN DOCUMENTO QUE SE NECESITA PARA IDENTIFICARSE ANTE UNA AUTORIDAD, REALIZAR UN TRÁMITE BANCARIO, INGRESAR A ALGUNA DEPENDENCIA O RECIBIR ALGUNA AYUDA DEL GOBIERNO. YO SOY UNA PERSONA QUE ASUMO MI RESPONSABILIDAD Y SÉ QUE ESTO SON LAS CONSECUENCIAS DE MALAS ACCIONES EN LA VIDA PERO HOY POR HOY ME SUJETO A LAS LEYES Y ESTOY A LO QUE USTEDES DETERMINEN.

SOLO QUE PARA FINALIZAR MI SOLICITUD ES MI DESEO MENCIONARLES QUE SOY DERECHOHABIENTE DEL SEGURO POPULAR # FOLIO: 1709582996 Y ESTOY EN TRATAMIENTO DE POR VIDA, YA QUE SOY PACIENTE DE LA UNIDAD MÉDICA 'CAPASITS CUERNAVACA' (...) Y NO CONTAR CON INE COMPLICARÍA LA RENOVACIÓN DE MI PÓLIZA DE AFILIACIÓN Y POR CONSECUENCIA ME RETIRARÍAN EL TRATAMIENTO, TRATAMIENTO QUE ME DA ENERGÍA Y SALUD PARA SEGUIR VIVIENDO Y ESTO ES LO MÁS ANGUSTIANTE DE MI ENFERMEDAD ... YA QUE ES MUY COSTOSO SOLVENTARLO POR PROPIA CUENTA...

ES POR ELLO QUE LES HAGO LLEGAR MI HUMILDE SOLICITUD ... YO CREO QUE EN LA VIDA TODOS MERECEMOS UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD, Y SI YA LA FEDERACIÓN ME LA DIO AL DARME 'CONDENA CONDICIONAL', AHORA LES PIDO A UDS. (sic) TENGAN A BIEN RECONSIDERAR SU DECISIÓN Y ME AYUDEN A TERMINAR DE INTEGRARME A LA SOCIEDAD CONTANDO CON UNA IDENTIFICACIÓN OFICIAL COMO TODO CIUDADANO Y PODER EJERCER MI DERECHO A ELEGIR A MI CANDIDATO EL PRÓXIMO AÑO EN ELECCIONES MUNICIPALES.  
(...)”<sup>8</sup>

En tal virtud, esta Sala Regional advierte que, en esencia, el Actor se duele de que la Resolución impugnada le causa los siguientes agravios: **a)** Le impide ejercer el derecho a votar que la Constitución le otorga; y, **b)** Le impide contar con un medio que le permita, entre otras cuestiones, identificarse ante distintas autoridades, a efecto de acceder a servicios de

<sup>8</sup> Énfasis añadido.

salud como el SEGURO POPULAR, para obtener un tratamiento que no puede solventar por cuenta propia, lo que es motivo suficiente para que se proceda a su estudio, según lo dispone la jurisprudencia **03/2000**,<sup>9</sup> pues basta con que el Demandante haya expresado con claridad la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que lo originaron, para que sea procedente dicho estudio, con independencia de su presentación, enunciación o construcción lógica.

Así, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva, en suplencia de la deficiencia en el escrito de demanda, se deduce que **la controversia en el presente asunto** se circunscribe a resolver, por una parte, si el Acto impugnado, en el que se declaró improcedente la Instancia administrativa promovida por el Demandante para obtener su Credencial –en atención a que no exhibió alguna documentación con la cual se compruebe que ha cesado la causa de la suspensión o ha sido rehabilitado en sus derechos políticos, referente a las causas penales **83/2014** y **31/2016-IV**– estuvo o no apegado a Derecho, así como a determinar, en su caso, si procede o no la expedición de la Credencial como medio de identificación, con la finalidad de garantizar su derecho a la identidad y a la protección de la salud, previstos en el artículo 4 de la Constitución.<sup>10</sup>

De conformidad con lo anterior, esta Sala Regional estima necesario precisar que los motivos de disenso antes mencionados se estudiarán **atendiendo a la siguiente metodología: a)** En primer término, se analizará si el Acto impugnado se emitió conforme a Derecho, en el contexto de

---

<sup>9</sup> Identificada bajo el rubro: “**AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**”, consultable en: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. TEPJF, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 122 y 123.

<sup>10</sup> En sus párrafos séptimo y cuarto, respectivamente.

la suspensión de los derechos político-electorales del Actor; y, **b)** En el caso de que la conclusión del análisis anterior sea que la Resolución impugnada se emitió con apego a Derecho, se procederá a estudiar si procede o no expedir una Credencial al Promovente como medio de identificación, en aras de garantizar su derecho constitucional a la identidad, así como el relativo a la protección de la salud.

**QUINTO. Estudio de fondo.**

**A. EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL, EN ATENCIÓN A LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL PROMOVENTE.**

Como se ha señalado en párrafos precedentes, en el caso concreto se combate la negativa de la Autoridad responsable a expedir de la Credencial que solicita el Demandante, en atención a que se encuentra suspendido en sus derechos político-electorales, pues fue condenado a una pena privativa de libertad y considera que no se encuentra rehabilitado en tales derechos.

Por su parte, en contra de la Resolución impugnada el Promovente aduce que al habersele concedido por parte de la autoridad jurisdiccional en materia penal el beneficio penitenciario de la “CONDENA CONDICIONAL”, le debe ser expedida su Credencial, pues es a partir de ello que obtendría una verdadera reinserción en la sociedad.

En concepto de esta Sala Regional fue conforme a Derecho que la Autoridad responsable considerara que el Actor no se encontraba rehabilitado para ejercer sus derechos político-electorales y, en consecuencia, son **infundados** los agravios, como a continuación se explica y analiza.

**1. Marco jurídico de los derechos político-electorales y las causas de suspensión.**

El artículo 41, Base V, Apartado B, párrafo primero de la Constitución establece que para los procesos electorales federales y locales el INE tiene, entre otras, la atribución de integrar un Padrón Electoral y las correspondientes Listas Nominales.

Por su parte, el artículo 35, fracción I, de la Constitución 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, 128, 130 y 131 de la Ley Electoral, para el ejercicio del derecho a votar la ciudadanía debe cumplir con:

- a)** Inscribirse al Registro Federal de Electores;
- b)** Participar en la formación y actualización del Padrón Electoral; y,
- c)** Contar con Credencial vigente.

Lo anterior es así en virtud de que –como se analizará más adelante– el referido en segundo lugar es el instrumento con base en el cual se expedirá la Credencial, siendo este último el documento que la ciudadanía utilizará para ejercer su derecho a votar.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 38 de la Constitución<sup>11</sup> existen diversos supuestos para la suspensión de los derechos y prerrogativas de la ciudadanía que derivan de causas penales, de ahí que para el asunto que nos ocupa destacan las siguientes:

- Cuando la persona está **sujeta a un proceso penal** 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).

De lo señalado puede advertirse, como elemento diferenciador, que la primera de las hipótesis (fracción II del artículo 38 de la Constitución) se refiere a cuando una persona se encuentra sujeta a proceso, por lo que no existe una sentencia condenatoria en su contra.

Por su parte, las **fracciones III y VI** del precepto constitucional en cita, establecen supuestos en los que **una persona ya fue objeto de sentencia condenatoria**, de ahí que la diferencia entre estas últimas radica en que la **fracción III** –al precisar que será durante la extinción de la pena– hace alusión a una **pena accesoria**; es decir, aquella que es consecuencia de la compurgación de una pena

---

<sup>11</sup> “**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:  
**I.** Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;  
**II.** Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;  
**III.** Durante la extinción de una pena corporal;  
**IV.** Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;  
**V.** Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y,  
**VI.** Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.”

privativa de la libertad, mientras que la **fracción VI** –cuando señala que es por sentencia que impuesta– hace referencia a una **pena autónoma**, lo que significa que ésta se impone de manera específica en sentencia ejecutoriada.<sup>12</sup>

Ahora bien, en términos de la normativa referida previamente, **votar** es un derecho que tiene la ciudadanía cuyo ejercicio requiere contar con un registro **actualizado en el Padrón Electoral y que la persona tenga una Credencial**.

De ahí que es derecho de la ciudadanía tener su Credencial y deber de la Autoridad responsable expedirla en términos de lo que disponga la legislación; sin embargo, como se ha puesto de manifiesto, para que las personas puedan contar con ese documento, **requieren estar inscritas en el Padrón Electoral**.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 129, numeral 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, numerales 1 y 3 de la Ley Electoral, dispone que para mantener permanentemente actualizado el Padrón Electoral la DERFE recabará la información necesaria para registrar todo cambio que lo

---

<sup>12</sup> Esto es concordante con lo establecido en el artículo 45 del Código Penal Federal –aplicable en el caso–, el cual dispone que la suspensión de derechos será de dos clases:

- La que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta; y,
- La que por sentencia formal se impone como sanción.

Dicho numeral dispone que, en el primer caso, la suspensión comienza y concluye con la sanción de la cual es consecuencia, mientras que en el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.

afecte, razón por la cual **los juzgados penales deben notificar al INE cuando dicten resoluciones en las que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de una persona.**

## **2. Caso concreto.**

En el caso concreto, nos encontramos ante el supuesto en que la **suspensión de derechos político-electorales es una sanción accesoria**, derivada la pena privativa de libertad a la que fue condenado el Promovente. Esto es, operó como consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión, respecto de la cual el Actor es sujeto del **beneficio penitenciario de condena condicional, por lo que actualmente compurga dicha pena en libertad.**

Ahora bien, en el caso que se analiza **existen resoluciones firmes y definitivas de la autoridad penal** en las cuales se determinó expresamente que el beneficio penitenciario por el cual optó el Actor –relativo a la condena condicional– constituía solamente una **suspensión de la pena**, en virtud de lo cual **se mantendría la suspensión de sus derechos políticos**, como se observa a continuación.

En efecto, mediante acuerdo de tres de octubre del año en curso, el Magistrado Instructor requirió a los titulares de los Juzgados de Distrito Primero y Sexto en Morelos, informaran el estado que guardaban las sentencias condenatorias dictadas en las causas penales **83/2014** y **31/2016-IV**, respectivamente, las cuales fueron instruidas en contra del Demandante, a lo cual manifestaron esencialmente lo siguiente:

- **JUZGADO PRIMERO.**<sup>13</sup> (**CAUSA PENAL 83/2014**). Que el Promovente se encuentra gozando del beneficio de la condena condicional, misma que es por dos años y dio inicio el ocho de junio de dos mil dieciocho, cuestión por la que no se ha ordenado la rehabilitación de sus derechos políticos.
- **JUZGADO SEXTO.**<sup>14</sup> (**CAUSA PENAL 31/2016-IV**). El quince de mayo de dos mil diecisiete se dictó sentencia en la referida causa penal, en la que –medularmente– se **DECLARÓ PENALMENTE RESPONSABLE** al Actor de un determinado delito, imponiéndole la pena de **CUATRO AÑOS, SEIS MESES DE PRISIÓN y SETENTA Y CINCO DÍAS MULTA, NEGÁNDOLE** los sustitutivos de la pena de prisión, así como el beneficio de la condena condicional, además de ordenar se continuara con la **SUSPENSIÓN** de sus derechos político-electorales, así como civiles.

Con relación a esta segunda causa, importa destacar que el Promovente interpuso por conducto del Defensor Público Federal RECURSO DE APELACIÓN ante el Segundo Tribunal Unitario del Decimoctavo Circuito en esa entidad, el cual fue identificado con el número **17/2017** y resuelto el treinta de junio de esa anualidad, a efecto de modificar la pena de la siguiente manera:

“(…)

**SEGUNDO.** POR ESA RESPONSABILIDAD PENAL, SE LE IMPUSO LA PENA DE **DOS AÑOS DE PRISIÓN** Y UNA SANCIÓN PECUNIARIA DE **CINCUENTA DÍAS MULTA**, EQUIVALENTE A **\$3,505.00 (TRES MIL QUINIENTOS CINCO PESOS 00/100)**, EN TÉRMINOS DE LO PRECISADO EN EL PARÁGRAFO **81** DE ESTA SENTENCIA.

**TERCERO.** SE NIEGA A HÉCTOR CAMPOS ARCE EL BENEFICIO SUSTITUTIVO DE LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA, POR LAS CONSIDERACIONES VERTIDAS EN LOS PÁRRAFOS **91 A 95** DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

**CUARTO.** QUEDA A SALVO LOS DERECHOS DE HÉCTOR CAMPOS ARCE, RESPECTO DEL BENEFICIO DE **CONDENA CONDICIONAL**, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 90, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL,

<sup>13</sup> Mediante oficio **2098**, visible a foja 132 del expediente.

<sup>14</sup> Mediante oficio **30039**, visible a foja 68 del expediente.



COMO SE DETERMINÓ EN EL CONSIDERATIVOS **97 Y 98** DE ESTE FALLO. (...)

No obstante, el Actor hizo valer los derechos que quedaron a salvo respecto al beneficio de la condena condicional, a través del **INCIDENTE DE CONDENA CONDICIONAL**, el cual se declaró **fundado** el seis de junio de dos mil dieciocho, por lo que el Juzgado de Distrito le concedió el beneficio de la condena condicional, solicitando que exhibiera como garantía la cantidad de diez mil pesos 00/100 M.N. (**\$10,000.00**); y, precisando que de la pena de prisión impuesta se abonaban los dos días que tuvo de prisión preventiva, por lo que, le restaban por compurgar **setecientos veintiocho días**.

A las anteriores constancias se les concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 14, numeral 4, inciso c), así como 16, numeral 2, de la Ley de Medios, al tratarse de oficios expedidos por autoridades federales, en ejercicio de sus facultades.

Luego, tal y como se desprende de los informes remitidos por los titulares de los referidos Juzgados de Distrito, **las condenas condicionales** a las que se acogió el Actor **constituyen una suspensión condicional de la ejecución de las penas de prisión** impuestas en las referidas causas.

Por lo anterior, de las constancias que obran en el expediente se advierte que los Juzgados requeridos no han ordenado que se rehabiliten los derechos político-electorales del Demandante, pues la suspensión condicional no pone fin a las resoluciones dictadas en las causas penales citadas, sino que otorga un beneficio en favor del Actor, motivo por el

cual la suspensión de sus derechos políticos durará todo el tiempo de la condena, en términos del artículo 46 del CÓDIGO PENAL FEDERAL.

### **3. Conclusión de esta Sala Regional.**

Como se ha señalado en el apartado que antecede, esta Sala Regional advierte que **existen determinaciones firmes de la autoridad penal**, en las cuales se resolvió que **el Actor permanecería suspendido en sus derechos político-electorales hasta la conclusión de los plazos establecidos para la duración de las penas privativas de la libertad**, derivado de haber optado por el beneficio penitenciario de la **condena condicional**.

Conforme a los elementos expuestos en el caso concreto y conforme al criterio mayoritario de esta Sala Regional, se arriba a la conclusión de que la determinación respecto de **la suspensión de derechos político-electorales no puede ser revisada al existir determinaciones judiciales firmes**.

En tales condiciones, en términos del criterio que ha sostenido la mayoría de esta Sala Regional, se estima que fue conforme a Derecho que la Autoridad responsable considerara que el Demandante no se encontraba rehabilitado en sus derechos político-electorales, de tal forma que la Credencial solicitada no podía haberle sido expedida como un instrumento para ejercer el derecho de votar y, eventualmente, de ser votado, de ahí lo **infundado** del agravio a estudio.

**B. EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL, PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DEL DEMANDANTE A LA IDENTIDAD Y A LA SALUD.**

En virtud de que en el apartado anterior se estimó **infundado** el agravio del Demandante respecto de la vulneración a su derecho político-electoral de votar, conforme a la metodología planteada procede ahora analizar la posibilidad de que se expida al Promovente una Credencial para efectos de identificación.

Para abordar el problema sometido a la consideración de esta Sala Regional, se estima pertinente plantear las siguientes preguntas:

- a) ¿Existe un documento de identidad de la ciudadanía mexicana y, en su caso, qué autoridad del Estado es la encargada de expedirlo y bajo qué requisitos?
- b) ¿Existe un recurso efectivo para la ciudadanía mediante el cual hacer exigible el ejercicio del derecho a la identidad?
- c) ¿Quién sería, en su caso, la autoridad jurisdiccional que podría tutelar el ejercicio de ese derecho?

A juicio de esta Sala Regional, como se verá más adelante, el documento de identidad de la ciudadanía mexicana es la Credencial expedida por el INE a través de la DERFE, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 34 de la Constitución y atendiendo a las restricciones previstas en el diverso 37, apartado C) de la norma fundamental.

Ahora bien, en cuanto al recurso efectivo con que cuenta la ciudadanía para hacer valer su derecho a la identidad, se considera que al ser un acto emitido por el INE el mismo es exigible a través del Juicio de la ciudadanía, cuya tutela corresponde a este órgano jurisdiccional, como se verá a continuación.

**I. Parámetro de control al que deberá someterse el análisis de la Resolución impugnada.**

En efecto, en primer término importa precisar que si bien no fue posible tutelar el derecho del Promovente al voto activo y, por ello, no se ordenó la expedición de una Credencial con dicho propósito, este Tribunal Electoral es competente para analizar el planteamiento relacionado con la protección de su derecho a la identidad, en términos del artículo 1º constitucional, por virtud del cual todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, atendiendo al principio de interdependencia en materia de derechos humanos y dada su vinculación con el derecho a la expedición de la Credencial, el referido instrumento es, por antonomasia, el medio de identificación de la ciudadanía mexicana, en tanto contiene –entre otros datos– el nombre, los apellidos, el sexo, la edad y la fotografía de la persona titular, lo que le ha permitido ser el instrumento idóneo para que las personas acrediten su identidad y se identifiquen ante cualquier autoridad o institución.

Al respecto, toda vez que el artículo 1º de la Constitución establece –como se mencionó– que todas las autoridades, en el ámbito de sus **competencias**, tienen la obligación de promover, respetar, **proteger y garantizar** derechos humanos de conformidad con el principio de **interdependencia e indivisibilidad**, entre otros, se puede afirmar lo siguiente:

- a) Este Tribunal es el órgano jurisdiccional con facultades para revisar actos emitidos por autoridades electorales,

como lo es el INE, quien a través de la DERFE presta los servicios inherentes al Registro Federal de Electores y a quien se le atribuye la Resolución impugnada, por conducto de su Vocal; y,

- b) La Ley de Medios señala expresamente que corresponde a esta Sala Regional conocer y resolver sobre **la negativa de expedición de la Credencial**, acto que se impugna en el caso concreto,<sup>15</sup> pues si bien el Actor solicita la tutela de su **derecho a la identidad**, señala que la supuesta violación deriva de la negativa de su expedición.

Lo anterior se estima así, ante la **indivisibilidad e interdependencia** que existe entre el derecho a la identidad y el derecho al sufragio, cuenta habida que, como se verá más adelante, la Credencial es el instrumento para ejercer ambos derechos, de ahí que, a juicio de esta Sala Regional, se pone de manifiesto la necesidad de que **la controversia sea conocida por esta autoridad jurisdiccional**, ya que cuenta con facultades para ello.

Así es, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, dentro de la función judicial del Estado se reconoce al **Tribunal Electoral como órgano especializado en la materia electoral** –con exclusión de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 constitucional–, mientras que el documento cuya expedición demanda el Actor es expedido por una autoridad electoral.

De esta manera y toda vez que los actos emitidos en general por las autoridades electorales y en particular por la DERFE materialmente competen a este ámbito, deben ser revisados

---

<sup>15</sup> Concretamente en su artículo 83, numeral 1, inciso b), fracción I, en relación con el diverso 80, numeral 1, inciso a).

por el Tribunal Electoral por conducto de las Salas que lo conforman, excluyendo así la posibilidad de que la ciudadanía acuda a diversa autoridad para la revisión de este tipo de actos o resoluciones, lo que podría poner en riesgo su derecho de acceso a la justicia, como se verá.

Esto se traduce en la competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional especializado para ejercer los medios de control constitucional respecto de actos emitidos por las autoridades electorales, como en el caso la DERFE, por lo que la demanda no puede ser conocida y resuelta por otro órgano.<sup>16</sup>

De esta manera, aun cuando el Demandante alegue la violación de su derecho a la identidad, lo cierto es que lo hace depender de un acto emitido por la DERFE, consistente en la negativa de expedición de la Credencial, razón por la cual esta Sala Regional tiene competencia para conocer el presente asunto.

En adición a lo expuesto, se estima que con ello se **garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva** reconocido en los artículos 1º y 17 de la Constitución, así como 25, en relación con los diversos 1.1 y 2 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, **a través de un recurso efectivo.**

Al respecto, se cumple con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana en el CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en la cual se llevó a cabo una interpretación en torno al derecho humano de toda persona de contar con un recurso efectivo, y estableció **que si una**

---

<sup>16</sup> De conformidad con el artículo 105 de la Constitución, las personas no tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante la Suprema Corte.

Asimismo, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Amparo y la jurisprudencia **2a./J.61/2011**, de rubro: **“AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CARÁCTER ELECTORAL”** –consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 323–, el juicio de amparo es improcedente para combatir actos, resoluciones o normas de carácter electoral.

**determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.<sup>17</sup>**

Precisado lo anterior, enseguida se expondrán el marco normativo y conceptual del derecho a la identidad, así como de la Credencial como medio para acreditarlo, estableciendo también los parámetros para su tutela en el caso concreto.

### **1. Marco normativo del derecho a la identidad.**

Como se mencionó, el artículo 1º constitucional dispone que todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en la misma, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de tal suerte que **su ejercicio no podrá restringirse ni**

---

<sup>17</sup> Como ejemplo de ello, véase el caso CASTAÑEDA GUTMAN VS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Sentencia del seis de agosto de dos mil dieciocho, en cuyas consideraciones se establece que:

“(…)

106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, **toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.**

(…)

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

(…)

133. En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

**suspenderse**, salvo en los casos y condiciones que se establecen en la propia Constitución.

Asimismo, señala que **las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con ella** y con los referidos tratados, favoreciendo la protección más amplia de las personas, de manera 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 4º constitucional establece que **toda persona tiene derecho a la identidad** y a ser registrada de manera inmediata desde su nacimiento,<sup>18</sup> mientras que el artículo 29 reconoce expresamente su **derecho al nombre**.

Ahora bien, dentro del desarrollo jurisprudencial de los aludidos derechos, 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 los demás –lo que implica 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, mismos que la individualizan ante la sociedad y permiten identificarla.<sup>19</sup>

Asimismo, la SCJN ha señalado que el derecho humano a la identidad está protegido por la Constitución y por otros instrumentos internacionales, por ser un elemento inherente a la persona humana y que puede comprender otros

---

<sup>18</sup> De conformidad con la reforma publicada el diecisiete de junio de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>19</sup> En la jurisprudencia **P. LXVII/2009**, de rubro: **“DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA”**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7.



derechos, como el derecho al nombre y a la nacionalidad, así como a conocer su filiación y origen.<sup>20</sup>

En esa misma línea, la Corte-IDH –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**, el cual comprende varios otros derechos, según el sujeto de que se trate y las circunstancias del caso.<sup>21</sup>

Así, del análisis de los diversos instrumentos normativos y jurisprudenciales que regulan el derecho a la identidad, se desprende que la LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, así como la Suprema Corte<sup>22</sup> y la Corte-IDH<sup>23</sup> distinguen algunos elementos o componentes que engloba este derecho, entre los cuales se encuentran:

- Contar con un nombre y apellidos.
- Contar con una nacionalidad.
- Filiación y origen.
- Pertenencia cultural y relaciones familiares.

<sup>20</sup> En la jurisprudencia **1a. LXXV/2018 (10a.)**, cuyo rubro es: **“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”**, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 956.

<sup>21</sup> En la sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil once. Fondo y Reparaciones, párrafo 122.

<sup>22</sup> En las jurisprudencias **1a. XXXII/2012 (10a.)** y **1a. LXXV/2018 (10a.)**, de la Primera Sala, cuyos rubros son: **“DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD”**, así como **“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”**, consultables respectivamente en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro VI, marzo de 2012, página 275, así como en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de 2018. Tomo II, página 956.

<sup>23</sup> En el caso CONTRERAS Y OTROS VS. EL SALVADOR. Sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil once. (Fondo, reparaciones y costas).

Al respecto, la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>24</sup> establece que toda persona tiene derecho a la **personalidad jurídica**, así como a una **nacionalidad**, mientras que la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS<sup>25</sup> dispone que toda persona tiene derecho a un **nombre propio y a los apellidos** de su padre y madre, así como a la **nacionalidad**.

De esta forma, conforme a los citados instrumentos normativos y jurisprudenciales podemos advertir que el derecho a la identidad se define como un derecho humano que permite la individualización de las personas y les da reconocimiento jurídico-social, permitiendo su desarrollo como parte integrante de un grupo social, al tiempo que les otorga la posibilidad del ejercicio de otros derechos.

Ahora bien, como se señaló, el derecho a la identidad tiene diversos componentes que lo dotan de contenido, entre los cuales de forma enunciativa más no limitativa tenemos: **a) El nombre; b) La personalidad jurídica; y, c) La nacionalidad y filiación; y, d) La pertenencia cultural.**

Ahora bien, una vez definido el marco conceptual del derecho a la identidad, previo a analizar la manera en que se ha instrumentado en nuestro país, es importante analizar las **obligaciones constitucionales y convencionales que tienen las autoridades del Estado Mexicano –entre ellas este Tribunal Electoral– para su protección.**

## **2. Control de constitucionalidad y convencionalidad para la tutela en materia de derechos humanos.**

---

<sup>24</sup> En sus artículos 6 y 15.

<sup>25</sup> En sus artículos 18 y 20.

En septiembre de dos mil seis, en el caso ALMONACID ARELLANO Y OTROS Vs. CHILE,<sup>26</sup> la Corte-IDH dictó una primera sentencia en la que abordó el control de convencionalidad en una determinación jurisdiccional.

Al respecto, por su relevancia en el sistema de control convencional y para el reconocimiento de los tratados internacionales dentro del bloque constitucionalidad en México, se transcriben los párrafos siguientes:

**“123. (...) SIN EMBARGO, CUANDO EL LEGISLATIVO FALLA EN SU TAREA DE SUPRIMIR Y/O NO ADOPTAR LEYES CONTRARIAS A LA CONVENCION AMERICANA, EL JUDICIAL PERMANECE VINCULADO AL DEBER DE GARANTIA ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 1.1 DE LA MISMA Y, CONSECUENTEMENTE, DEBE ABSTENERSE DE APLICAR CUALQUIER NORMATIVA CONTRARIA A ELLA. EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DE AGENTES O FUNCIONARIOS DEL ESTADO DE UNA LEY VIOLATORIA DE LA CONVENCION PRODUCE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO (...).**

124. LA CORTE ES CONSCIENTE QUE LOS JUECES Y TRIBUNALES INTERNOS ESTÁN SUJETOS AL IMPERIO DE LA LEY Y, POR ELLO, ESTÁN OBLIGADOS A APLICAR LAS DISPOSICIONES VIGENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. PERO **CUANDO UN ESTADO HA RATIFICADO UN TRATADO INTERNACIONAL COMO LA CONVENCION AMERICANA, SUS JUECES, COMO PARTE DEL APARATO DEL ESTADO, TAMBIÉN ESTÁN SOMETIDOS A ELLA, LO QUE LES OBLIGA A VELAR PORQUE LOS EFECTOS DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION NO SE VEAN MERMADAS POR LA APLICACION DE LEYES CONTRARIAS A SU OBJETO Y FIN, Y QUE DESDE UN INICIO CARECEN DE EFECTOS JURÍDICOS. EN OTRAS PALABRAS, EL PODER JUDICIAL DEBE EJERCER UNA ESPECIE DE ‘CONTROL DE CONVENCIONALIDAD’ ENTRE LAS NORMAS JURÍDICAS INTERNAS QUE APLICAN EN LOS CASOS CONCRETOS Y LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. EN ESTA TAREA, EL PODER JUDICIAL DEBE TENER EN CUENTA NO SOLAMENTE EL TRATADO, SINO TAMBIÉN LA INTERPRETACION QUE DEL MISMO HA HECHO LA CORTE**

---

<sup>26</sup> Esta sentencia derivó de la falta de investigación y sanción de la ejecución extrajudicial de Almonacid Arellano, así como la falta de reparación del daño a favor de sus familiares, por hechos que efectuados entre mil novecientos setenta y tres y mil novecientos setenta y nueve, en el marco de crímenes de LESA HUMANIDAD cometidos bajo la dictadura militar en Chile. Esta falta de investigación fue obstruida por la aplicación del DECRETO LEY NO. 2.191, de mil novecientos setenta y ocho, ley de amnistía o auto amnistía. Al juzgar este asunto, la Corte-IDH concluyó que la ley de amnistía era incompatible con la CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

INTERAMERICANA, INTÉRPRETE ÚLTIMA DE LA CONVENCION AMERICANA.”<sup>27</sup>

[Lo resaltado es propio]

Como puede advertirse, en esta sentencia se abordan dos aspectos de gran relevancia:

- a) Se determinó que el poder judicial de los Estados Parte se encontraba obligado a tomar en **consideración los tratados internacionales y las interpretaciones** que de estos realizara la Corte-IDH; y,
- b) Se reconoció que los **órganos jurisdiccionales** tienen obligación de aplicar el control de convencionalidad entre las normas internas y la CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, de tal forma que las normas internas no pueden hacer nugatorios los derechos reconocidos dentro del sistema interamericano de derechos humanos.

Poco después, la Corte-IDH reiteró su jurisprudencia en torno al control de convencionalidad,<sup>28</sup> señalando que el poder judicial debe ejercer no solo un control de constitucionalidad sino de convencionalidad, y que éste debe realizarse **EX OFICIO**.<sup>29</sup>

Así, la Corte-IDH añadió un aspecto fundamental en el control de convencionalidad, pues determinó que este ejercicio debe llevarse a cabo por las autoridades jurisdiccionales **sin necesidad de que sea solicitado por las partes**, a partir de lo cual desarrolló jurisprudencialmente la doctrina del control de convencionalidad, lo que le permitió –en posteriores determinaciones– detallar que este tipo de control no corresponde únicamente al poder judicial, sino a

---

<sup>27</sup> Caso ALMONACID ARELLANO Y OTROS VS. CHILE. Sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil seis. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>28</sup> En la sentencia del CASO TRABAJADORES CESADOS DEL CONGRESO (AGUADO ALFARO Y OTROS) VS. PERÚ. Sentencia de veinticuatro de noviembre de dos mil seis. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 128.

<sup>29</sup> De manera oficiosa.

todas las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales con independencia de su pertenencia o no al poder judicial,<sup>30</sup> lo que más tarde amplió para señalar la obligación de todas las autoridades en general, siempre dentro del ámbito de sus atribuciones.

Sobre esta misma línea jurisprudencial, se torna muy relevante la sentencia de supervisión emitida en el caso GELMAN V. URUGUAY,<sup>31</sup> en la que se abordan aspectos importantes del control de convencionalidad, los cuales se detallan enseguida:

- Los Estados Parte en un tratado internacional como la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS se obligan no solo al cumplimiento de dicho tratado internacional, sino a la interpretación que de éste efectúe la Corte-IDH.
- Lo anterior obliga a **todas las autoridades estatales**, en el marco de sus competencias y regulaciones procesales.
- Todos los Estados Parte se encuentran obligados por la jurisprudencia de la Corte-IDH.

Cabe destacar que en dicha resolución la Corte-IDH analizó las sentencias<sup>32</sup> bajo las siguientes dimensiones: **a)** Cosa juzgada internacional;<sup>33</sup> y, **b)** Interpretación realizada por la Corte-IDH.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> En la sentencia del CASO CABRERA GARCÍA Y MONTIEL FLORES Vs. MÉXICO. Sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil diez. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>31</sup> CASO GELMAN V. URUGUAY, supervisión de cumplimiento de sentencia dictado el veinte de marzo de dos mil trece.

<sup>32</sup> Ver voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en la sentencia del CASO GELMAN V. URUGUAY, antes citada.

<sup>33</sup> RES JUDICATA.

<sup>34</sup> RES INTERPRETATA.

El primero de los conceptos refiere a las obligaciones que adquiere un Estado cuando forma parte en una controversia ante la Corte-IDH; esto es, el **efecto entre partes** en el litigio internacional, mientras que el segundo alude al ejercicio interpretativo que realiza ese órgano internacional respecto a las normas de derechos humanos dentro del ámbito interamericano.

Al respecto, para la Corte-IDH resultó importante destacar que si bien la primera de las dimensiones de una sentencia interamericana rige para los Estados que son parte en el caso resuelto, el segundo aspecto resulta obligatorio para todos los Estados sometidos a su jurisdicción, aun sin ser parte en la controversia en cuestión.

Asimismo, se reconoce el **“PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD”**, también denominado de subsidiariedad, que refiere a la responsabilidad internacional de los Estados Parte del sistema interamericano, la cual únicamente puede ser exigida siempre que el **Estado haya tenido oportunidad de reparar la violación a derechos humanos.**<sup>35</sup>

En el orden interno nacional, con motivo del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte-IDH en el caso ROSENDO RADILLA PACHECO VS MÉXICO, en dos mil once, así como la reforma constitucional en materia de derechos humanos de ese año, la Suprema Corte resolvió el expediente varios **912/2010**, en el que analizó el modelo de constitucionalidad existente en nuestro país, que hasta el momento se consideraba concentrado, para dar reconocimiento al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Caso GELMAN V. URUGUAY, supervisión de cumplimiento de sentencia, veinte de marzo dos mil trece.

<sup>36</sup> Para el entonces Ministro José Ramón Cossío Díaz, a partir de la necesidad de la SCJN de insertar en nuestro orden nacional la mencionada sentencia de la

Con base en esa sentencia, la SCJN reconoció la existencia del control constitucional difuso en México y dejó de considerar que éste se encontraba a cargo exclusivamente del Poder Judicial de la Federación, **para permitir que todos los órganos jurisdiccionales del país ejercieran un control difuso de convencionalidad y constitucionalidad de leyes y, en su caso, pudieran inaplicar una determinada norma a un caso concreto.**<sup>37</sup>

De esta forma, bajo la nueva interpretación de la Suprema Corte, se dio paso a un sistema de control constitucional mixto (concentrado y difuso), al tiempo que se reconoció la obligación del Poder Judicial Federal de tomar en cuenta los criterios fijados en las sentencias dictadas por la Corte-IDH, cuando México hubiera sido parte en el litigio internacional.

---

Corte-IDH, en el caso se buscó generar una solución integral en dos sentidos. Por una parte, reiterar el control concentrado de constitucionalidad, introducir el control difuso de constitucionalidad y establecer las condiciones generales de aplicación del principio PRO PERSONA; y, por otra, resolver la incorporación de los parámetros de convencionalidad. Opinión consultable en: Cossío, J. Ramón, PRIMERAS IMPLICACIONES DEL CASO RADILLA, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 26, junio-diciembre 2012, página 2.

<sup>37</sup> Así, en dicha sentencia se estableció que al llevar a cabo el estudio incidental de constitucionalidad de una norma –sistema difuso–, las personas juzgadoras tenían el deber de procurar realizar una interpretación conforme en sentido amplio o, en su defecto, una interpretación conforme en sentido estricto, como se advierte enseguida: “DE ESTE MODO, ESTE TIPO DE INTERPRETACIÓN POR PARTE DE LOS JUECES PRESUPONE REALIZAR TRES PASOS: **A)** INTERPRETACIÓN CONFORME EN SENTIDO AMPLIO. ELLO SIGNIFICA QUE LOS JUECES DEL PAÍS, AL IGUAL QUE TODAS LAS DEMÁS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, DEBEN INTERPRETAR EL ORDEN JURÍDICO A LA LUZ Y CONFORME A LOS DERECHOS HUMANOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LOS CUALES EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, FAVORECIENDO EN TODO TIEMPO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA; **B)** INTERPRETACIÓN CONFORME EN SENTIDO ESTRICTO. ELLO SIGNIFICA QUE CUANDO HAY VARIAS INTERPRETACIONES JURÍDICAMENTE VÁLIDAS, LOS JUECES DEBEN, PARTIENDO DE LA PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, PREFERIR AQUÉLLA QUE HACE A LA LEY ACORDE A LOS DERECHOS HUMANOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, PARA EVITAR INCIDIR O VULNERAR EL CONTENIDO ESENCIAL DE ESTOS DERECHOS; Y, **C)** INAPLICACIÓN DE LA LEY CUANDO LAS ALTERNATIVAS ANTERIORES NO SON POSIBLES. ELLO NO AFECTA O ROMPE CON LA LÓGICA DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y DEL FEDERALISMO, SINO QUE FORTALECE EL PAPEL DE LOS JUECES AL SER EL ÚLTIMO RECURSO PARA ASEGURAR LA PRIMACÍA Y APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS CUALES EL ESTADO MEXICANO ES PARTE.”

Más tarde, en septiembre de dos mil trece, la Suprema Corte resolvió otro importante asunto sobre el parámetro de interpretación y aplicación de las normas de derechos humanos –nacionales e internacionales– y la jurisprudencia de la Corte-IDH, en el cual abandonó el criterio conforme al cual la jurisprudencia de ésta última resultaba únicamente orientadora cuando el Estado Mexicano no hubiera sido parte en el litigio, reconociendo la obligatoriedad de la misma aun cuando derivara de casos ajenos a México, **siempre que dicha jurisprudencia fuera más favorable a los derechos humanos.**<sup>38</sup>

Cabe destacar que, entre los muchos aspectos de relevancia ya mencionados, la citada reforma de dos mil once también reconoció que los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México tienen rango constitucional, lo que **consolida el reconocimiento del denominado “BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”** que conforma el parámetro de validez de todas las normas y actos jurídicos dentro del orden jurídico, también denominado parámetro de regularidad constitucional.

Al respecto, se ha explicado que el concepto de BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD se utiliza para designar a las normas que sin estar explícitamente consignadas en el texto constitucional ostentan ese valor, bajo un efecto de ampliación. Igualmente, en las últimas décadas este concepto se ha empleado en el derecho comparado para referirse a la relevancia constitucional que adquieren los

---

<sup>38</sup> Este criterio quedó contenido en la jurisprudencia **P./J. 21/2014 (10a.)**, de rubro: **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”**, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Página. 204.



derechos humanos consignados en los tratados internacionales.<sup>39</sup>

De lo anterior, se advierte que una de las obligaciones sustanciales del Estado Mexicano consiste en garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, los cuales se encuentran reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

De igual forma, como se mencionó, se concluye que la jurisprudencia de la Corte-IDH emitida a través de los criterios de interpretación contenidos en sus sentencias, son de observancia obligatoria para las autoridades jurisdiccionales del Estado Mexicano, aun cuando no se haya sido parte del litigio internacional, siempre que tales criterios favorezcan en mayor medida la efectividad de los derechos humanos.

En tal sentido, como se estudió en el apartado anterior, dentro del bloque de derechos humanos de rango constitucional se encuentra el derecho a la identidad que, por una parte, se encuentra reconocido de manera expresa en la Constitución; y, por otra, que la Corte Interamericana ha considerado que dicho derecho emana de la propia CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS y está implícitamente reconocido por diversos tratados internacionales.

Lo anterior permite concluir válidamente que, en el caso de México, la tutela de los derechos humanos y la obligación de interpretar y aplicar las normas de la manera que más

---

<sup>39</sup> Caballero Ochoa, José Luis. "ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL COMENTADO", José Ramón Cossío Díaz (Coordinador.), en CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Tirant Lo Blanch, México, 2017, páginas 53 y 54.

favorezca la protección de derechos humanos corresponde a todas las autoridades del Estado, mientras que, específicamente, el Poder Judicial de la Federación –del que este Tribunal es parte– será el encargado de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad –concentrado o difuso, según corresponda– respecto de las normas y actos de autoridad.

De esta manera, se considera que el reconocimiento de un derecho humano conlleva la obligación por parte del Estado de protegerlo y garantizarlo. Ello en virtud de que **la falta de herramientas para su ejercicio y tutela, a través de medios de defensa efectivos, harían nugatorio su contenido.**

## **II. Obligación del Estado Mexicano de expedir un documento de identidad.**

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

Ahora bien, dado que el derecho a la identidad implica en sí mismo el reconocimiento de una persona ante la sociedad y, en consecuencia, ante las autoridades del Estado, es indispensable la existencia de un instrumento cuya portabilidad permita a las personas ser reconocidas como individuos únicos e insustituibles, atendiendo a sus rasgos y características físicas, así como a los atributos de su personalidad.

Para ello, el mecanismo de identificación a través del cual el Estado puede cumplir con dicha obligación, en términos de los criterios de la Corte-IDH, así como del numeral 19 de la LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, en el capítulo tercero denominado “DERECHO A LA IDENTIDAD”, y que se recogen en el artículo 107 de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, debe tener componentes que permitan identificar a las personas, tales como: **a) Nombre; b)**

Nacionalidad; **c)** Fotografía de la persona titular; y, **d)** Datos biométricos.<sup>40</sup>

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**, ya que el derecho a la identidad resulta esencial para el ejercicio de otros derechos, lo que es reflejo de la interrelación e interdependencia inherente a los derechos humanos.

Lo anterior se estima así, pues solo mediante el respeto del derecho a la identidad y la garantía para su ejercicio por parte del Estado se puede acceder a otros derechos consagrados en el orden jurídico nacional e internacional, partiendo de la base de que mediante un instrumento de identificación plena las personas se encuentran en **aptitud de ser reconocidas en su individualidad como únicas e insustituibles**.

Al respecto, la Corte-IDH ha señalado como un **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 jurídica.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Entendidos como aquellos datos personales irrepitibles biológicamente entre las personas, los cuales son procesados a través de la tecnología para una autenticación de los seres humanos, como por ejemplo la huella dactilar prevista en la fracción VI, del artículo 107 de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

<sup>41</sup> En la sentencia dictada en el caso COMUNIDAD INDÍGENA SAWHOYAMAXA VS. PARAGUAY, el veintinueve de marzo de dos mil seis. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 193.

Asimismo, dentro del PROGRAMA INTERAMERICANO PARA EL REGISTRO CIVIL, UNIVERSAL Y DERECHO A LA IDENTIDAD<sup>42</sup> 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, pues en la práctica ocurre que es a través de la existencia de un instrumento de identificación oficial que las personas tienen la posibilidad de acceder a otros derechos, tales como los económicos, sociales, laborales y culturales, lo que significa que a partir de ello, una persona puede formar parte, entre otras cuestiones, de los servicios públicos y privados existentes.

Ahora bien, partiendo de este panorama es que, en concepto de esta Sala Regional, **asiste razón al Actor** cuando señala que es a través de la expedición de la Credencial que tendría un instrumento de identificación oficial que le permitiría acceder al derecho a la salud, **por lo cual era deber de la Autoridad responsable entregarle dicho documento**, con independencia de encontrarse sujeto a una causa de suspensión de sus derechos político-electorales, como se verá a continuación.

---

<sup>42</sup> 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 “Memorándum 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 8 de agosto de 2006 dos mil seis.

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

En el caso de México, importa precisar que la reforma constitucional de seis de abril de **mil novecientos noventa** –que dio nacimiento al entonces IFE–, también **contempló una modificación en el artículo 36 de la Constitución**, a fin de reconocer como responsabilidad del Estado la organización del Registro Nacional de Ciudadanía y la expedición de un documento que acreditara tal carácter, lo que implicaba la obligación de la ciudadanía para su inscripción al mismo.

Posteriormente,<sup>43</sup> entró en vigor una reforma a la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, en el cual **se estableció que la Secretaría de Gobernación tendría a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas** residentes en el país y las nacionales residentes en el extranjero.<sup>44</sup>

De igual forma, se estableció que sería obligación de la ciudadanía mexicana inscribirse en un **REGISTRO NACIONAL** y obtener su **CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA**, la cual contendría diversos datos de identificación de su titular, entre ellos: nombre, apellidos, fotografía, firma y huella dactilar.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Aprobada el catorce de julio de mil novecientos noventa y dos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de julio del mismo año.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Conforme al artículo 107 de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, cuyo contenido se encuentra vigente desde mil novecientos noventa y dos.

Asimismo, se dispuso que el REGISTRO NACIONAL DE LA CIUDADANÍA y la expedición de la CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.<sup>46</sup>

Sin embargo, pese a la vigencia de 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 ciudadanas mexicanas carezcan de un medio de identidad, pues este propósito ha sido cumplido por la Credencial, como se verá en el siguiente apartado.

## **2. Antecedentes de la Credencial como instrumento de identificación oficial.**

### **2.1 Origen de la Credencial.**

De manera previa al establecimiento del REGISTRO NACIONAL DE LA CIUDADANÍA y de la CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA en la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, en mil novecientos noventa se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución,<sup>47</sup> entre ellos los previstos en los artículos 36 y 41. En tal reforma, entre otras cuestiones, se sentaron las bases para la conformación de un organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales.

Como consecuencia de la reforma constitucional mencionada, en agosto de mil novecientos noventa se expidió el CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, como cuerpo normativo

---

<sup>46</sup> En términos del artículo 97 de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, cuyo contenido se encuentra vigente desde mil novecientos noventa y dos.

<sup>47</sup> Como se advierte en el "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 POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", publicado en el seis de abril de mil novecientos noventa en el Diario Oficial de la Federación, consultable en la dirección electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm).

instrumentador de dicha reforma, el cual desarrolló y estableció las reglas para integrar un **CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES**,<sup>48</sup> cuya conformación implicó la aplicación de una técnica censal en la que se recabaron los datos de todas las personas mayores de dieciocho años, y con base en el cual se formó el Padrón Electoral, mediante una solicitud individual en la que constaban firma, huella digital y fotografía de la ciudadanía.<sup>49</sup>

Lo anterior con el propósito de contar con un padrón renovado que pudiera ser utilizado en las elecciones federales de mil novecientos noventa y uno,<sup>50</sup> de ahí que el entonces IFE comenzó a integrar dichos instrumentos electorales, cuya finalidad sería, a la postre, la expedición de la Credencial, pues el tres de julio de mil novecientos noventa y dos que el Consejo General del entonces IFE **aprobó la inclusión de la fotografía** y de diversos elementos de seguridad **en dicho instrumento**.<sup>51</sup>

## **2.2 La Credencial como instrumento de identidad ciudadana.**

Como se explicó en el apartado anterior, al inicio de la década de los noventa se establecieron constitucionalmente dos instrumentos registrales cuyo destino, dada su finalidad como medios de identificación, ha corrido en forma paralela, ya que por una parte se estableció la Credencial como instrumento para identificarse al momento de ejercer

<sup>48</sup> El cual perdió vigencia por virtud de la reforma político electoral de dos mil catorce, a partir de la cual se expidió la Ley Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dicha anualidad.

<sup>49</sup> Con base en los 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.

<sup>50</sup> De acuerdo con Morales, Rodrigo. "TRES LUSTROS DEL PADRÓN ELECTORAL EN MÉXICO". Retos del Padrón Electoral. México en perspectiva comparada. México, Instituto Federal Electoral, 2009, páginas 17 a 28.

<sup>51</sup> Conforme al **Acuerdo CG253/2007**, del Consejo General del entonces IFE, por el que se aprueban modificaciones al modelo de la Credencial, publicado el dos de octubre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

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 embargo, en virtud de la necesidad de contar con garantías para que en los comicios cada persona únicamente tuviera la posibilidad de ejercer un voto, a partir de la identificación plena de su personalidad, así como de la confirmación de que tiene derecho a ejercer el sufragio,<sup>52</sup> la Credencial avanzó a pasos acelerados, mientras que –hasta la fecha– **la CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA no se ha materializado de manera autónoma.**<sup>53</sup>

En este punto importa hacer énfasis en que si bien se establecieron en la Constitución dos instrumentos registrales encaminados a erigirse como documentos de identidad de la ciudadanía, dada la necesidad de garantizar la certeza de las elecciones presidenciales de mil novecientos noventa y cuatro, en la LEY GENERAL DE POBLACIÓN –expedida en mil novecientos noventa y dos– se incorporó una disposición transitoria<sup>54</sup> de cuyo análisis es posible advertir que, tal como ocurrió en la realidad, hubo la intención del Estado de que la Credencial iniciara antes que la Cédula de Identidad Ciudadana, como se verá a continuación:

**“CUARTO. EN EL ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS SE UTILIZARÁ LA INFORMACIÓN QUE PROPORCIONARÁ EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PROVENIENTE DEL PADRÓN ELECTORAL Y DE LA BASE DE DATOS E IMÁGENES OBTENIDAS CON MOTIVO DE LA EXPEDICIÓN Y ENTREGA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. EN TANTO**

---

<sup>52</sup> Como lo refiere el Doctor José Thompson, director del “CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL” (CAPEL), en su texto: “EL PADRÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA”. RETOS DEL PADRÓN ELECTORAL. MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA. México, Instituto Federal Electoral, 2009, página 41.

<sup>53</sup> Cabe destacar que entre dos mil nueve y dos mil quince se implementaron programas para expedición de una cédula de identidad para menores de edad.

<sup>54</sup> Artículo CUARTO Transitorio del DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, publicado el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos en el Diario Oficial de la Federación.



NO SE EXPIDA LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, ESTA CREDENCIAL PODRÁ SERVIR COMO MEDIO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL EN TRÁMITES ADMINISTRATIVOS DE ACUERDO A LOS CONVENIOS QUE PARA TAL EFECTO SUSCRIBA LA AUTORIDAD ELECTORAL.”

En efecto, de una interpretación gramatical de la norma de tránsito, se advierte que el Registro Nacional de la Ciudadanía previsto en la LEY GENERAL DE POBLACIÓN se generaría a partir de la información que, en su momento, proporcionaría el entonces IFE, obtenida a partir de la integración y actualización del Padrón Electoral y la consecuente expedición de la Credencial.

Así, ante la ausencia de la CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, la Credencial adquirió legalmente **el carácter de medio de identificación oficial**, mismo que ha venido consolidando a lo largo de los años, puesto que aun cuando dicho carácter proviene de un artículo transitorio, cuya vigencia –por regla general– es provisional, **con ello se obligó al entonces IFE y ahora al INE a garantizar a la ciudadanía el ejercicio de este derecho**, puesto que la expedición de la mencionada cédula a favor de la población en general –a la cual sustituiría– no ha sido implementada desde mil novecientos noventa y dos.

Así, desde entonces, la Credencial ha sido un documento de suma trascendencia, cuenta habida que los mecanismos de seguridad incorporados en ella se han ido consolidando para adaptarse a las necesidades y a la realidad social. Por ello, 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.

De esta manera, se otorgó a la Credencial un doble carácter como medio de identificación oficial de la ciudadanía, pues le permite acreditar su identidad ante instancias de toda índole, así como identificarse al momento de ejercer el derecho de voto (en su doble aspecto), ya que –como se mencionó– este instrumento ha ido evolucionando y en él se han incorporado mecanismos de seguridad que permiten garantizar su efectividad como un documento que acredite la individualidad insustituible de su titular.

Este perfeccionamiento no solo ha sido a través de las medidas administrativas como pueden ser la revisión y modificaciones del modelo de Credencial a cargo del entonces IFE y ahora del INE –en torno a los mecanismos de seguridad y datos de identidad que incluye–, sino también a partir de medidas legislativas tales como 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.

Lo anterior se traduce en el reconocimiento de la Credencial, por parte del Estado Mexicano, como **documento de identidad ciudadana**.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha señalado que la Credencial es un **elemento de identificación** exigible para la realización de diversos **trámites ante las dependencias gubernamentales e instituciones bancarias, entre otras**.<sup>55</sup>

De igual manera, 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

---

<sup>55</sup> En la jurisprudencia **13/2003**, de rubro **“CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. SU EXISTENCIA POR SÍ MISMA NO ACREDITA LA INCLUSIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL DE UN CIUDADANO”**, consultable en: Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 7, Año 2004, páginas 11 y 12.

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,**<sup>56</sup> lo que ha sido reconocido por esta Sala Regional en diversas sentencias, entre ellas la dictada en el juicio **SCM-JDC-270/2018.**<sup>57</sup>

Aunado a lo anterior, debe destacarse que en el **acuerdo INE/CG1499/2018**, mediante el cual el Consejo General del INE 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–, estableciendo que para cumplir tales propósitos era necesaria la adecuación del modelo y de los mecanismos de seguridad.<sup>58</sup>

Otro dato relevante que evidencia la importancia de la Credencial como medio de identificación es el pronunciamiento emitido en dos mil diecisiete por la COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> En la tesis **XV/2011**, de rubro **“CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL”**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 4, Número 9, 2011, páginas 55 y 56.

<sup>57</sup> En la cual fue salvaguardado el derecho de la entonces actora, por su pertenencia a un grupo vulnerable, a contar con un mecanismo de identificación que le permitiera cubrir las necesidades de salud que planteaba.

<sup>58</sup> Dada la importancia que cobra la Credencial en la vida cotidiana de la ciudadanía como instrumento para votar y como documento oficial de identificación, el INE reconoce la obligación de salvaguardar la integridad de sus datos, de tal manera que resulta necesario considerar la adecuación de sus elementos con la finalidad de robustecerla contra riesgos de falsificación, alteración, duplicación, diversificación y simulación; por lo anterior, este Instituto se encuentra en constante observancia a los avances tecnológicos que permitan mejorar los mecanismos y controles de seguridad necesarios para cumplir con dicha obligación.

<sup>59</sup> **“PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL DERECHO DE LAS PERSONAS PROCESADAS Y SENTENCIADAS PENALMENTE A UNA IDENTIFICACIÓN CON VALIDEZ OFICIAL”**, COMISIÓN

En este documento la COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 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, del cual concluyó que era necesario expedir dicho documento sin que ello implicara el desconocimiento de la suspensión de derechos político-electorales para las personas procesadas o sentenciadas que se encontraran en libertad, lo que se tradujo en una recomendación al INE al respecto.

El citado documento es ilustrativo, pues 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.

### **2.3 Obligación de expedir la Credencial como medio de identificación para toda la ciudadanía mexicana.**

El caso concreto, como se precisó, al Actor le fue negada la Credencial por encontrarse suspendido en sus derechos político-electorales, al estar compurgando una pena de prisión respecto de la cual le fue concedido el beneficio penitenciario de la condena condicional, pues la autoridad penal determinó que prevalecería dicha suspensión.

Como se analizó previamente, la Credencial es un instrumento a través del cual se permite el ejercicio de dos bloques de derechos fundamentales reconocidos constitucional y convencionalmente, comprendidos por:

---

NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, consultable en la dirección electrónica: <https://www.cndh.org.mx/documento/pronunciamento-sobre-el-derecho-de-las-personas-procesadas-y-sentenciadas-penalmente-0>.

- a) Los **derechos político-electorales**, establecidos en los artículos 35 y 41 de la Constitución, así como en diversos tratados internacionales.
- b) El **derecho a la identidad**, que comprende los diversos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, entre otros, conforme a los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución, así como en tratados internacionales.

Ahora, 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 así pues la naturaleza de la Credencial consistía, fundamentalmente, en constituirse como un instrumento para ejercer derechos políticos, a partir de la construcción de un Padrón Electoral que cumpliera con el principio de certeza, lo que poco a poco –con base en el artículo Cuarto Transitorio ya mencionado– le permitió consolidarse como medio de identificación de la ciudadanía.

Sin embargo, la Constitución también establece la obligación estatal de conformar un registro de personas ciudadanas y de éstas a inscribirse en el mismo, cuenta habida que el artículo 36 reconoce expresamente que la organización y el funcionamiento permanente del REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANÍA y la expedición del documento que **acredite la identidad mexicana** son **servicios de interés público** y, por tanto, **responsabilidad del Estado** y de la ciudadanía en términos de la Ley.

Al respecto, si bien se expidió la reglamentación correspondiente en la LEY GENERAL DE POBLACIÓN para cumplir el mandato constitucional, como hemos visto **dicha**

**obligación se encomendó inicialmente al entonces IFE,** de ahí que el mandato contenido en los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución, que en principio reconocen el **derecho a la identidad** de manera autónoma a los derechos políticos, **se depositó por el órgano legislativo en la autoridad electoral nacional.**

Así, los contextos fáctico, funcional y estructural del Registro Federal Electoral explican, en buena medida, que el INE esté a cargo de la obligación del Estado de expedir un documento oficial de identidad a la ciudadanía, dada la necesidad de generar confianza en el registro de ésta que lleva a cabo el Instituto desde el surgimiento del entonces IFE, dada su importancia para la legitimidad y confiabilidad de las elecciones.

De esta manera, la Credencial –entendida únicamente como medio para votar– se fue consolidando y generó cada vez más aceptación hasta volverse un documento indispensable en la vida cotidiana de la ciudadanía **como medio de identificación oficial.**

Abundado sobre esta última idea, se destaca que a partir de que se otorgó a la autoridad electoral la atribución de expedir un documento que cumpliera la función de identificar a la ciudadanía para ejercer su derecho político-electoral y ante diversas autoridades, conforme a la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, en términos de lo previsto en los artículos 41 y 36 de la Constitución, respectivamente, se puede advertir que:

- Se estableció que el entonces IFE debía firmar convenios con dependencias públicas para que la Credencial fuera aceptada como medio de identificación.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> El artículo CUARTO TRANSITORIO del DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, establece, en su parte final, que en

- Se fueron optimizando los mecanismos de seguridad para generar la Credencial, a efecto de cumplir su propósito como medio de identificación en ambas vertientes (para votar y como medio para acreditar identidad; es decir, como medio de identificación).
- Se ha implementado el uso de tecnología biométrica para formar un registro de personas ciudadanas que, mediante diversos datos –entre ellos las huellas dactilares–, permiten identificarlas de manera confiable e insustituible.
- La Credencial fue logrando cada vez mayor aceptación en las instituciones públicas y privadas como medio para identificar a las personas ciudadanas.
- Se ha dado un uso cotidiano a la Credencial entre las y los particulares para efectuar transacciones o diversos actos jurídicos.

Todo ello permitió que a lo largo de veintisiete años la Credencial se consolidara **como el medio de identificación oficial** aceptado por dependencias públicas, privadas y actos entre propios particulares **indispensable para las personas ciudadanas en la vida cotidiana** –destacando entre estos últimos el caso de la banca–, cuestión que se ha logrado no solo a partir de una disposición legal, sino también por la funcionalidad del documento y la necesidad colectiva e individual de contar con un instrumento de identificación único y aceptado en todo el país.

No pasa desapercibido que en términos de los artículos 128, 154, numeral 3 y 155, numeral 8 de la Ley Electoral, en el Padrón Electoral constará la información de las y los

---

tanto no se expida la CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, la Credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos **de acuerdo con los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.**

mexicanos mayores de dieciocho años que hayan presentado su solicitud de inscripción a ese instrumento –con base en el cual la DERFE expedirá la Credencial– ni que en aquellos casos en que las personas sean suspendidas en sus derechos políticos por resolución judicial, se les excluya del Padrón Electoral y la Lista Nominal por el tiempo que dure la suspensión, pues ello 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; es decir, los de índole electoral.

Lo anterior pues de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio antes aludido, puede desprenderse la obligación del INE de expedir la Credencial como mecanismo para que las personas ciudadanas puedan identificarse y sean reconocidas en su individualidad insustituible.

Al respecto es importante destacar que el artículo 29 de la Constitución establece expresamente la prohibición de restringir diversos derechos, entre ellos algunos de los que componen el derecho a la identidad, tales como: **el nombre, el reconocimiento a la personalidad jurídica y la nacionalidad**. Luego, si el artículo 1º constitucional obliga a las autoridades a dar efectividad plena al derecho a la identidad, es posible desprender, en el caso, una obligación del INE a respetar y garantizar en todo momento ese derecho mediante la expedición de una Credencial, misma que, como se ha precisado, cumple la función de medio de identidad ciudadana.

En ese sentido, la doble función que desde mil novecientos noventa y dos se ha reconocido a la Credencial se viene cumpliendo de manera automática al momento en que la ciudadanía obtiene ese documento, habida cuenta que ese instrumento –para efectos del ejercicio del derecho político-electoral de votar– presupone que las personas se



encuentren en pleno goce de los mismos, **lo que no ocurre en casos como el que ahora se analiza.**

Esto es, en aquellos casos en que una persona se encuentre suspendida en sus derechos políticos y por esa razón se le niegue la Credencial, **tal determinación hace nugatorio su derecho a la identidad, cuyo ejercicio tiene acreditado plenamente**, ya que las reglas previstas en la Ley Electoral tienen como finalidad cumplir con el principio de certeza para el ejercicio del voto, de ahí que las normas citadas en este apartado no puedan ser entendidas como una limitación absoluta a otro tipo de derechos humanos –distintos al político-electoral– para las personas que se encuentran en dicho supuesto.

Ello porque en tanto sea el INE la autoridad del Estado mexicano que tiene a su cargo la expedición del medio de identificación de la ciudadanía mexicana, a través de la Credencial, le impone la obligación de cumplir con el mandato constitucional contenido en los artículos 1º, 4º y 36, así como tratados internacionales, garantizando así el derecho a la identidad respecto del cual el poder reformador de la Constitución no impuso restricción alguna, además de establecer que el mismo se ejerce en forma autónoma con relación al derecho político-electoral.

Así, la tutela del derecho a la identidad que por virtud de las disposiciones transitorias de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN 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 la ciudadanía 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 y fidedigna de las personas ciudadanas y se da reconocimiento individual a sus titulares.

De ahí que sea válido concluir que **todo ello no implica que exista un impedimento legal** para la expedición de la Credencial ante la suspensión de derechos político-electorales de la ciudadanía, en atención a dos razones fundamentales.

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

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Constitución, en México la ciudadanía se reconoce a las personas que, teniendo la calidad de mexicanas, reúnan, además, los siguientes requisitos: **a) Haber cumplido dieciocho años; y, b) Tengan un modo honesto de vivir.**

Al respecto, es importante acotar que sobre este último requisito existe la jurisprudencia **20/2002**, de rubro: **“ANTECEDENTES PENALES. SU EXISTENCIA NO ACREDITA, POR SÍ SOLA, CARENCIA DE PROBIDAD Y DE UN MODO HONESTO DE VIVIR”**,<sup>61</sup> en la cual la Sala Superior determinó que la comisión de un delito intencional no es determinante, por sí sola, para desvirtuar la presunción de tener un modo honesto de vivir en los términos concebidos en la Constitución.

A propósito de lo anterior, en términos del artículo 37, apartado C, de la Constitución **las únicas causas de pérdida de la ciudadanía serán: a) Por aceptar títulos**

---

<sup>61</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

nobiliarios de gobiernos extranjeros; **b)** Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal; **c)** Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal; **d)** Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente; y, **e)** Por ayudar, en contra de la Nación, a una persona extranjera, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y en los demás casos que fijan las leyes.

Luego, como se analizó previamente, la compurgación de una pena privativa de libertad únicamente tiene como efecto la suspensión de derechos político-electorales, **lo que no implica la pérdida de la ciudadanía mexicana.**

Ahora bien, como se ha puesto de manifiesto en párrafos precedentes, aun cuando en un origen la Credencial surgió como un instrumento para identificarse al momento de ejercer derechos político-electorales, la disposición transitoria de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN y el perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad para identificar plenamente a las personas titulares, aunada a la aceptación de este documento para trámites administrativos, jurisdiccionales y ante particulares –como ocurre destacadamente con la banca–, **la convirtieron en el mecanismo del Estado mexicano para garantizar el derecho de identidad ciudadana.**

De esta manera es posible concluir que la legislatura democrática, desde el momento en que dejó a cargo del INE la función de expedir la Credencial como medio de

identificación más allá del ámbito electoral, mediante el multicitado artículo transitorio de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN, le delegó facultades que comprenden esencialmente dos cuestiones que son: **a)** Llevar un registro nacional de ciudadanas y ciudadanos; y, **b)** Expedir la Credencial como medio para que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales y de identificación.

En ese sentido, se reitera, la suspensión de derechos político-electorales de la ciudadanía en modo alguno puede afectar el ejercicio del derecho a la identidad, misma que en términos de la normativa ya analizada se acredita mediante la Credencial como instrumento cuyo carácter dual le permite: **a)** Ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo; y, **b)** Demostrar que se cuenta con la ciudadanía mexicana.

Así, como se ha destacado, el derecho a la identidad y especialmente su materialización a través de un mecanismo de identificación oficial que permita –como ocurre con la Credencial– individualizar a las personas y reconocerlas como parte integrante de una sociedad, facilitando a cada persona a ser reconocida de manera única e insustituible, exige que –atendiendo a los principios de progresividad e interdependencia de los derechos humanos– las autoridades del Estado, entre ellas el INE, adopten interpretaciones en las cuales se reconozca la **evolución** de tales derechos.

Ello pues aún 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.**

Al respecto, se ha señalado que puede llamarse evolutiva a la interpretación que, rechazando o, en todo caso,

apartándose de anteriores interpretaciones consolidadas, atribuye a un texto normativo un significado nuevo, distinto del que históricamente había asumido.<sup>62</sup>

Dicho autor señala que este tipo de interpretación se basa en la idea de que, al cambiar las circunstancias históricas, sociales y culturales en las que una ley debe ser aplicada, también debe cambiar o evolucionar el modo de interpretarla. En suma, la interpretación evolutiva tiende a adaptar viejas (o relativamente viejas) leyes a situaciones nuevas no previstas por la legislatura democrática.

Sobre el tema, la Corte-IDH ha reconocido que los derechos humanos deben interpretarse de manera evolutiva, al considerar que los tratados sobre la materia son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Igualmente, señala que dicha interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados de la CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969.<sup>63</sup>

Asimismo, la Corte-IDH ha establecido en su jurisprudencia la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables, de conformidad con el artículo 29.b de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Como se aprecia en: Guastini, R., ESTUDIOS SOBRE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA, UNAM, (Biblioteca Jurídica Virtual), consultable en la dirección electrónica: [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx), páginas 50 y 51.

<sup>63</sup> Como se advierte en la OPINIÓN CONSULTIVA OC-16/99, de uno de octubre de mil novecientos noventa y nueve, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>64</sup> Tal como se desprende de la sentencia en el CASO DE LA COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA, de treinta y uno de agosto de dos mil uno (Fondo, Reparaciones y Costas).

En el mismo sentido, la Suprema Corte ha señalado que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México tienen un estatus constitucional con base en la interrelación sustantiva entre las normas de fuente internacional y constitucional, lo que la llevó a concluir que el contenido y alcance de cada derecho humano es dinámico por dos razones principales: **1. Porque existe la posibilidad de que el Estado mexicano suscriba nuevos tratados o se modifique el texto constitucional y con ello se amplíe el catálogo o contenido de los derechos reconocidos;** y, **2. Debido a que la interpretación de los derechos humanos reconocidos en normas constitucionales o de tratados internacionales es evolutiva.**<sup>65</sup>

En tal virtud, es preciso hacer énfasis en el hecho de que la interpretación evolutiva, como se mencionó, permite favorecer la tutela del derecho en juego **a partir de la adaptación de las circunstancias que impone la realidad –y que quizá la legislatura democrática ni siquiera imaginó– a los supuestos previstos al momento de establecer la norma.**

En el caso, la citada interpretación evolutiva y funcional permite considerar que si bien mediante las reformas a la LEY GENERAL DE POBLACIÓN –emitidas en mil novecientos noventa y dos–, la legislatura democrática otorgó a la Credencial el carácter de medio para acreditar la ciudadanía en tanto se expidiera la CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, la circunstancia no prevista de que a la fecha no se haya emitido dicha cédula provocó que, en la práctica, el referido instrumento electoral se convirtiera en el documento utilizado por la ciudadanía para acreditar su identidad ante diversas autoridades y también para el ejercicio de distintos derechos.

---

<sup>65</sup> Como se precisó al resolver el Amparo en Revisión **6025/2014**, por parte de la Primera Sala de la SCJN.

Conforme a lo antes expuesto, es válido afirmar la existencia de **una evolución respecto de los derechos que son ejercitables mediante la Credencial**, pues si bien surgió como un medio de identificación para ejercer derechos político-electorales, poco después se le reconoció tal carácter respecto de la **identidad ciudadana**; además, no obstante en un inicio tal calidad se preveía como efímera o transitoria, en la práctica permitió que a lo largo de casi tres décadas aquélla **se consolidara como el medio de identificación oficial por antonomasia**.

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 los 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.

Al respecto, es pertinente señalar que en la sentencia dictada en los juicios **SUP-JDC-84/2019 Y SU ACUMULADO**, la Sala Superior señaló que la Credencial que actualmente expide el INE “CUENTA CON TODOS LOS ELEMENTOS Y DATOS QUE EXIGE LA LEY COMICIAL Y LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DE AHÍ QUE CON EL ENFOQUE DE OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS, ES FACTIBLE SU TRANSFORMACIÓN EN LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, TOMANDO COMO REFERENTE LA INFRAESTRUCTURA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES Y LA ADMINISTRACIÓN DE UN ORGANISMO CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMO”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, al tratarse de una ejecutoria pronunciada por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

En este punto resulta importante precisar que la decisión adoptada por la Sala Superior en la sentencia previamente referida no rige en el caso concreto, cuenta habida que si bien aquella refirió como parte de sus consideraciones el razonamiento al que se hizo referencia en el párrafo anterior, el pronunciamiento que emitió en cuanto al fondo del asunto estaba encaminado directamente a determinar si el INE debía tutelar o no el derecho de la ciudadanía perteneciente a una comunidad indígena a identificarse como perteneciente a ella, mediante la incorporación del dato de la comunidad correspondiente en la Credencial, de ahí que su decisión no sea vinculante en el presente caso.

En ese sentido, lo afirmado por Sala Superior en sus consideraciones resulta relevante, pues confirma que –tal y como se ha venido refiriendo en el presente apartado– tanto el entonces IFE como ahora el INE –en conjunto con diversos actores como son, entre otros, los órganos de vigilancia del Padrón Electoral– han construido un andamiaje jurídico-operativo que ha permitido consolidar a la Credencial como el instrumento de identificación de la ciudadanía mexicana.

Muestra de ello es el hecho de que actualmente más de noventa millones de personas cuentan con una Credencial vigente<sup>67</sup> y que de acuerdo con las mediciones efectuadas previo a la elección presidencial del año anterior el porcentaje de personas ciudadanas que en dos mil dieciocho contaban con dicho documento era de **noventa y tres punto cero tres por ciento (93.03%)**, lo que significa que al menos noventa y

---

<sup>67</sup> Según información estadística del INE, consultable en la dirección electrónica: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>, de cuya actualización al veinticinco de octubre de dos mil diecinueve –conforme a la consulta efectuada en la fecha en que se dictó esta sentencia–, se desprende que noventa millones ciento treinta y dos mil doscientas cincuenta (**90'132,250**) personas mayores de dieciocho años cuentan con una Credencial vigente.



tres de cada cien tenían ese instrumento que les sirve tanto para votar como para identificarse.<sup>68</sup>

Con apoyo en lo anterior y conforme a las máximas de la experiencia, esta Sala Regional advierte que la Credencial es el medio de identificación solicitado por dependencias gubernamentales y privadas a fin de acceder a diversos derechos y servicios, conclusión que no deja de lado la existencia de otros medios de identificación que también pueden ser aceptados, como son el pasaporte o la cédula profesional, entre otros.

No obstante, se aprecia que la Credencial sirve a su vez como medio de identificación para que las personas accedan a los mismos, como se advierte a manera de ejemplo de los requisitos para obtener el pasaporte y para efectuar trámites ante el Sistema de Administración Tributaria que se exponen a continuación:

Pasaporte <sup>69</sup>	Sistema de Administración Tributaria (SAT) <sup>70</sup>
-------------------------	--

<sup>68</sup> De conformidad con los datos contenidos en el documento denominado "VERIFICACIÓN NACIONAL MUESTRAL 2018. ENCUESTA DE COBERTURA". Elaborado por la DERFE previo a la elección del uno de julio de dos mil dieciocho, consultable en la página oficial del INE, en la dirección electrónica: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/03/VNM2018\\_Informe\\_Cobertura.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/03/VNM2018_Informe_Cobertura.pdf).

<sup>69</sup> Conforme a la información de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultable en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/pasaporte-ordinario-para-personas-mayores-de-edad/SRE112>, lo que se invoca como un hecho notorio, en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en el criterio orientador contenido en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, 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: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2470.

<sup>70</sup> Conforme a lo señalado en la página de internet del Sistema de Administración Tributaria, consultable en la dirección electrónica: <https://www.sat.gob.mx/consulta/09381/consulta-los-documentos-que-son-aceptados-como-identificacion-oficial>, invocado como hecho notorio en términos

<b>Pasaporte<sup>69</sup></b>	<b>Sistema de Administración Tributaria (SAT)<sup>70</sup></b>
Credencial	Credencial, expedida por el INE (antes IFE)
–	Pasaporte
Cédula Profesional, título profesional o carta de pasante	Cédula profesional vigente
–	Licencia de conducir vigente y en el caso de menores de edad permiso para conducir vigente
–	En el caso de menores de edad, la credencial emitida por Instituciones de Educación Pública o Privada con reconocimiento de validez oficial con fotografía y firma, o la Cédula de Identidad Personal emitida por el Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, vigente
Cartilla del Servicio Nacional liberada	–
Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores vigente
Credencial de servicios médicos de una institución pública de salud o seguridad social	–
Cédula de Identidad Ciudadana	–
Certificado de Matrícula Consular de alta seguridad	–
Carta de Naturalización	–
Certificado de nacionalidad mexicana	–
Declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento	–
Credencial de servicios médicos de una institución pública de salud o seguridad social	–
Credencial para personas jubiladas o pensionadas	–
Credencial nacional para personas con discapacidad	–

De lo anterior puede destacarse que si bien son diversos los documentos susceptibles de ser admitidos **–eventualmente–** para que las personas se identifiquen ante diversas instituciones, **la Credencial es, por una parte, el más accesible a la ciudadanía**, como se verá a continuación; **y, por otra, requisito a su vez para acceder a otros documentos que cumplen con dicha finalidad.**

Ello pues los requisitos esenciales para su expedición se vinculan **a la identidad de personas mayores de edad**, además de que la expedición de los distintos documentos que podrían servir para los mismos efectos no se otorgan de

---

del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en el criterio contenido en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, ya citada.

manera general, pues son destinados a personas que cubren características específicas o que pertenecen a un determinado segmento de la población, en atención a: **1.** Su grado académico (estudiantes); **2.** Su edad (personas adultas mayores o infantes); **3.** El cumplimiento previo de una obligación como es haber efectuado el servicio militar (que además solo es obligatorio para varones, aunque puede ser realizado por mujeres); o, **4.** Contar con cobertura en un sistema de seguridad social o servicio de salud pública.

Además, **la Credencial se expide de forma gratuita**, a diferencia de algunos de los documentos citados que requieren del pago de derechos para su obtención o bien del transcurso de un plazo para su entrega, como en el caso de la cartilla del Servicio Militar Nacional.

Otro aspecto fundamental que puede destacarse para evidenciar la importancia de que la Credencial sea expedida a las personas con independencia de la suspensión de sus derechos político-electorales, se evidencia sobre la base de que ese instrumento permite el goce del derecho a la salud, reconocido en el artículo 4º, párrafo cuarto de la Constitución, como se advierte de los requisitos para acceder a las instituciones que brindan servicios de salud, como se advierte:

<b>Seguro popular<sup>71</sup></b>	<b>Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)<sup>72</sup></b>
Credencial	Credencial

<sup>71</sup> Como se desprende del contenido de la página de internet del Seguro popular, consultable en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/afiliacion-al-seguro-popular-en-tu-localidad/CNPSS179>, el cual se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, citada previamente.

<sup>72</sup> Como se advierte de la página de internet del IMSS, consultable en la dirección electrónica: <http://www.imss.gob.mx/node/94758>, la cual se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, ya citada.

Seguro popular <sup>71</sup>	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) <sup>72</sup>
Pasaporte	Pasaporte vigente
Licencia de conducir	–
Cédula profesional	Cédula profesional
Cartilla del Servicio Militar Nacional	Cartilla del Servicio Militar Nacional
Matrícula consular	Matrícula consular
Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	–
–	Tarjeta/Cédula/Carnet de identidad de ciudadanos extranjeros, Forma migratoria FM2 o FM3, ADIMSS

Así, puede destacarse que la Credencial es también un medio de identificación para ejercer el derecho constitucional a la salud, pues permite a la ciudadanía acceder a los servicios que brindan las instituciones de salud del Estado, cuya inscripción implica el reconocimiento de la identidad de las personas, ya que dicho instrumento, a diferencia de los demás documentos que conllevan efectuar un trámite al que no tiene acceso toda la población de nuestro país, dadas sus condiciones económicas o sociales, es de acceso universal y su expedición es gratuita.

De esta forma resulta claro que aun cuando en algunas dependencias gubernamentales o privadas pudieran aceptar como medio de identificación alguno de los documentos señalados, en realidad **es la Credencial la que –hasta ahora– permite cumplir al Estado mexicano con su deber de garantizar la expedición de un medio de identificación** y llevar un registro de las personas mayores de dieciocho años.

Sin que esto último implique un cuestionamiento de la regularidad constitucional del sistema de normas que reglamentan el Padrón Electoral y la Lista Nominal, pues a través de ellas se garantiza únicamente el ejercicio de derechos político-electorales, conforme a los requisitos establecidos por la legislatura democrática.

Al contrario, conforme al reconocimiento y desarrollo del derecho humano a la identidad en México, del cual se ha dado cuenta en esta sentencia, el INE tiene entre sus atribuciones las de llevar un registro de la ciudadanía, así como la expedición del instrumento de identidad, lo que torna necesario que ese Instituto implemente mecanismos para hacer efectivo en forma autónoma ese derecho, **sin excluir a las personas suspendidas del ejercicio de derechos político-electorales.**

En este contexto, negar a las personas el ejercicio de su derecho a obtener el medio de identificación oficial de la ciudadanía mexicana por estar impedido material o jurídicamente del ejercicio de sus derechos político-electorales, **implica dejar fuera del ámbito de protección el derecho humano a la identidad de sectores de la sociedad que se encuentran en situación de vulnerabilidad.**

Al respecto, este Tribunal Electoral ha caminado por la senda de la tutela del derecho a la identidad en forma independiente al político-electoral, pues además de lo afirmado por la Sala Superior en la sentencia emitida en los juicios **SUP-JDC-84/2019 Y SU ACUMULADO**, ya otras Salas han dictado sentencias ordenando a la DERFE expedir la Credencial para efectos de su utilización para trámites en los que se requiere acreditar la identidad de sus titulares ante distintas instancias del Estado.

Por ejemplo, al resolver el juicio **SG-JDC-279/2019** la Sala Regional Guadalajara tuteló el derecho a la identidad de un ciudadano que no pretendía ejercer sus derechos político-electorales, al encontrarse en estado de coma, pues en dicho juicio acudió una persona para exigir se le expidiera a su

padre una Credencial con determinada corrección de datos, para efectuar distintos trámites. En dicha sentencia se determinó la procedencia de la expedición de la Credencial con la corrección de datos solicitada.<sup>73</sup>

Otro ejemplo se advierte en la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en el juicio **SM-JDC-247/2019**, en la que se ordenó la expedición de la Credencial de una ciudadana con discapacidad, dado que la identificación a través de este instrumento le era solicitada para acceder a servicios de salud.<sup>74</sup>

En ambos casos, si bien se observa que no existía una problemática derivada de la suspensión de derechos políticos, el motivo que generó la necesidad de expedir la Credencial atendía a la necesidad de contar con un medio de identificación para el acceso a otros derechos, porque distintas dependencias públicas así lo requerían; en un caso, para iniciar trámites de una pensión ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el otro para acceder a servicios de salud.

---

<sup>73</sup> Esta sentencia surgió de la negación al trámite de solicitud de actualización del Padrón Electoral por corrección de datos personales y Credencial, para efectuar un trámite ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, bajo el argumento de que **no se obtuvo la voluntad de manera indubitable de una persona en estado de coma**, en la que se revocó el acto impugnado al tratarse de una persona con discapacidad, ya que la autoridad responsable debió efectuar un ajuste razonable y tener por expresada la voluntad del actor, por conducto de su enlace o representante legal, acorde a la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD y al principio de mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias; asimismo se determinó que la Credencial tiene una naturaleza dual e indisoluble, siendo esencialmente el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto y **como medio de identificación oficial por integrarse con datos vinculados con el ejercicio de su derecho a la seguridad social**.

<sup>74</sup> Esta sentencia surgió derivado de la negativa a iniciar el trámite para la actualización del Padrón Electoral, en la que se buscó la corrección de datos en el domicilio y expedición de su Credencial por la falta de manifestación directa y personal, ya que fue promovida por la madre de la persona accionante, con el fin de que ésta pudiera ser identificada y estuviera en posibilidad de acceder a la atención en instituciones del sector salud y a otro tipo de apoyos que requería por su condición de discapacidad, en la cual se revocó la determinación impugnada ya que la DERFE debió atender a la condición de salud de la persona actora y de precariedad económica de quien promovió en su nombre, además de estimar satisfecho el requisito de voluntad de actualización del padrón y el derecho a recibir una nueva Credencial; asimismo en dicha resolución se mencionó que este instrumento tiene una naturaleza dual e indisoluble, siendo esencialmente el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto y como medio de identificación oficial.

Es decir, en ambos precedentes se puso de relieve la problemática que enfrentan personas en situación de vulnerabilidad para tener acceso a diversos derechos humanos, cuando no se cuenta con la Credencial como medio de identificación.

### **3. Decisión de esta Sala Regional en el caso concreto del Actor.**

Ahora, conforme al marco normativo expuesto, esta Sala Regional se enfrenta a la resolución de un caso en el cual el Promovente solicita la tutela de su derecho a la identidad mediante la expedición de un documento de identificación para el ejercicio del derecho social a la salud, así como otros económicos y culturales, además de 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.

En tal virtud y 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, a buscar 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 su ámbito competencial, no significa que pueda 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 la COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ha definido que los derechos humanos son interdependientes; es decir, están vinculados entre ellos y son indivisibles, por lo 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 que también implica que su goce y ejercicio está vinculado a que se garantice el resto de los derechos, de ahí que la violación de uno de ellos pone también en riesgo los demás derechos.

Asimismo, señaló 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 momento.<sup>75</sup>

Eso se traduce, en el presente caso, en que el INE y este órgano jurisdiccional tienen el deber de **hacer efectivo el derecho a la identidad de toda la ciudadanía**, tomando en cuenta que a partir de ello **se tutelan derechos de otra**

---

<sup>75</sup> En el documento denominado “LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS”, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, agosto de 2018, páginas 10 y 11.



**índole**, tales como salud, educación, trabajo, desarrollo de la persona y la posibilidad efectiva de que pueda reintegrarse en la sociedad, **cuyo ejercicio depende de la obtención de un medio de identificación como la Credencial.**

Lo cual es un medio también para contribuir a su reinserción social a efecto de que, en su momento, pueda recuperar también el ejercicio de sus derechos político-electorales.

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

En ese sentido, se considera que asiste razón al Actor cuando afirma que debe obtener la Credencial como mecanismo para identificarse y acceder a otros derechos también de rango constitucional como es el caso del derecho a la salud, tutelado en el artículo 4º de la Constitución.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional debe reconocer que el desarrollo y la expansión del derecho humano a la identidad, cuyo mecanismo se encuentra a cargo del INE a partir de la emisión de la Credencial, no puede ser limitado por estar sujeto a una suspensión de derechos políticos, por lo que debe garantizar su ejercicio.

En el caso concreto, conforme al criterio mayoritario de esta Sala Regional, el Promovente no estaría en posibilidad de ejercer dichos derechos, sino que la Credencial únicamente serviría para garantizar el relativo a su identidad mediante la obtención del medio de identificación oficial a cargo del INE; es decir, a través de la obtención de dicho documento.

Ello nos lleva a la conclusión de que, en el caso del Demandante, si bien conforme al criterio de la mayoría de este órgano jurisdiccional no puede ejercer derechos político-electorales sino hasta que sea rehabilitado por la autoridad competente, ello no puede limitar los diversos derechos humanos de rango constitucional que surgen a partir de su derecho a la identidad; cuyo ejercicio requiere de un instrumento para acreditar su identidad como es la Credencial.

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 sostuvo la Autoridad responsable en la Resolución impugnada que negó su Credencial.

Lo anterior se estima así pues 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 –conforme al criterio mayoritario de esta Sala Regional–, **ello no implica que no pueda obtenerla para fines únicos de hacer efectivo su derecho a la identidad** contenido en el bloque de constitucionalidad.

Ello a partir de reconocer 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**, lo que no ocurre en el caso concreto, pues el Promovente 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 relativa al Padrón Electoral y la Lista Nominal, como la que se hace en esta sentencia, hace posible concluir que la Ley Electoral no tiene como efecto establecer una limitante al derecho a la identidad, sino que regula solo un aspecto o función que cumple la Credencial cuando se expide para su finalidad originaria; es decir, para identificarse al momento de ejercer derechos político-electorales.

En tal virtud, se considera que no es óbice para arribar a dicha conclusión que el artículo 134, numeral 1, de la Ley Electoral establezca que: **“CON BASE EN EL PADRÓN ELECTORAL, LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES EXPEDIRÁ, EN SU CASO, LAS CREDENCIALES PARA VOTAR”, pues tal disposición –como se ha mencionado– 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.**

En consecuencia, a juicio de esta Sala Regional no sería necesario proceder a un análisis de constitucionalidad de dicha disposición que pudiera llevar, en su caso, a la inaplicación al caso concreto. Ello pues una **interpretación** de la norma bajo el principio constitucional **PRO PERSONA**, permite concluir que la Credencial puede expedirse aun cuando exista una suspensión de derechos políticos, para fines de identificación de la ciudadanía.

Lo anterior se estima así pues la Primera Sala de la SCJN<sup>76</sup> ha definido que esta técnica de interpretación es aplicable cuando: **a)** Dos o más normas de derechos humanos aplicables tengan contenidos imposibles de armonizar y, por tanto, exijan una elección; y, **b)** Una norma admita dos o más interpretaciones posibles, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.

En el caso concreto, **la primera de las interpretaciones que la norma citada admite es la gramatical**, consistente en que la Credencial puede expedirse única y exclusivamente a las personas que se encuentren activas en sus derechos político-electorales y debidamente inscritos en el Registro Federal Electoral; **sin embargo, con dicha interpretación se estaría restringiendo el derecho a la identidad en su vertiente de contar con el medio de identificación oficial otorgado por el Estado** a quienes se encuentran suspendidas en sus derechos políticos, como es el caso del Actor.

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 del instrumento únicamente para ejercer tales derechos político-electorales**, sin que ello implique negar la

---

<sup>76</sup> En la tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro: “**PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES**”, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I.

efectividad del derecho humano a la identidad y su expedición solo para este último fin.

Esto, considerando que el reconocimiento de los derechos humanos impone a las autoridades la obligación de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Y, en este sentido, **ese reconocimiento no puede ser concebido como un mero postulado, sino que tales enunciados deben ser efectivos**, de manera que la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el sistema interamericano deben generar la responsabilidad de las autoridades de tutelar y dar efectividad a los derechos humanos.

En el caso, si la legislatura democrática depositó en el INE la obligación de expedir la Credencial como instrumento de identificación –en tanto se implementaba uno diverso– y luego de veintisiete años la ciudadanía no cuenta con otro medio de identificación, además de que por virtud de la amplia aceptación de ese instrumento en la sociedad, su negativa puede dar lugar a la imposibilidad de ejercer otros derechos que tienen como punto de partida la identificación de la persona ciudadana que busca gozar de ellos, se debe interpretar favorablemente la normativa expuesta.

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

De esta manera, en concepto de esta Sala Regional, si bien no existe una contraposición de las normas que regulan el Padrón Electoral y la Lista Nominal, **sí se actualiza una falta de instrumentación por parte de la DERFE** del deber que la LEY GENERAL DE POBLACIÓN otorgó al INE y que se consolidó a lo largo de casi tres décadas, de expedir un **medio de identificación a la ciudadanía en general.**

Esto implica que en el ejercicio de esta atribución estatal **no se hagan distinciones** entre las personas ciudadanas que pueden ejercer derechos político-electorales y las que no, dado que, al ser un medio de identificación oficial legalmente establecido que resulta más accesible a la ciudadanía, así como **el mecanismo a través del cual el Estado Mexicano puede cumplir con su obligación de hacer efectivo el derecho a la identidad** –derivada de la Constitución y del sistema interamericano del cual forma parte–, **es necesario que se instrumenten mecanismos para garantizar tal derecho sin excepción alguna más allá de las dispuestas constitucionalmente.**

En este sentido, esta Sala Regional advierte **una falta de instrumentación de mecanismos para garantizar el derecho a la identidad**, en términos de lo dispuesto en los artículos 4º, 29 y 36 de la Constitución, así como el mencionado artículo Cuarto Transitorio de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN; **razón por la cual fue negada al Promovente la Credencial para efecto de identificación oficial.**

Así, la DERFE tiene el deber de implementar los mecanismos necesarios para garantizar que, por una parte, se respete la pena accesoria de suspensión de derechos político-electorales impuesta al Actor, sin que ello implique negar la expedición de la Credencial únicamente como un medio de identificación.

Sin que se estime que dicha instrumentación implique una afectación al sistema jurídico diseñado para la emisión de la Credencial como documento para votar, toda vez que respetando su naturaleza, la DERFE solamente tendría que tomar medidas como ordenar que a la persona se le emita ese documento, pero no se le incluya en la Lista Nominal, dando aviso a los órganos correspondientes del INE para que no puedan ser registradas en candidaturas, por dar solo dos ejemplos.

Ello, pues si bien la Constitución establece como consecuencia de las sentencias dictadas por causas penales la suspensión de los derechos político-electorales, esto **no implica en modo alguno** que el derecho a la identidad y **su correlatividad con el ejercicio de otros derechos humanos** de índole social, cultural y económica **deban ser afectados o limitados en algún grado.**

En tal contexto, si la Credencial cumple dos propósitos vinculados al ejercicio de derechos humanos diversos, la autoridad administrativa encargada de su expedición debe garantizar que la restricción de derechos político-electorales no trascienda a otros derechos humanos como el de la identidad, que llevaría al desconocimiento mismo de la individualidad del Actor y su posibilidad de ser reconocido en el grupo social en que se desarrolla.

Por tal motivo, esta Sala Regional estima que asiste razón al Promovente en cuanto a que **goza del derecho para que la Credencial le sea expedida como un medio de identificación oficial.**

De esta manera, se garantizarán los derechos humanos del Actor, conforme a los principios de interdependencia e indivisibilidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución, pues al INE –como autoridad a cargo de la expedición de la Credencial y ante su consolidación como medio de identificación– le corresponde establecer los mecanismos para la tutela del derecho a la identidad.

Y, además, prevalecerá una interpretación evolutiva (llamada también histórico-progresiva) del sistema de normas que se ha analizado, **acorde al principio PRO PERSONA**, a fin de dar efectividad a los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, el cual ha sido ampliado desde el surgimiento de la Credencial hasta nuestros días.

De esta manera se garantiza el derecho a la identidad consagrado en los artículos 4º y 36 de la Constitución, así como en las respectivas interpretaciones llevadas a cabo por la Corte-IDH, de ahí lo **fundado** del motivo de disenso bajo estudio en este apartado.

Por lo anterior, en consideración de esta Sala Regional son **parcialmente fundados** los agravios expuestos por el Actor y, en consecuencia, procede **modificar** el Acto impugnado, sin que ello implique una rehabilitación de sus derechos político-electorales, conforme a los efectos siguientes.

**SEXTO. Efectos.** Toda vez que en la razón y fundamento que antecede, esta Sala Regional declaró **parcialmente fundados** los agravios hechos valer por el Promovente y, en consecuencia, **modificó** la Resolución impugnada, procede fijar los efectos consecuentes con lo aquí establecido, con fundamento en los artículos 17 y 99 de la Constitución, que imponen el deber de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial, así como 6 de la Ley de Medios, que



establece la facultad decisoria plena de las Salas Electorales.<sup>77</sup>

Así, procede ordenar a la Autoridad responsable expida al Promovente una Credencial para efectos de identificación, conforme al registro que éste tiene en el Padrón Electoral, sin incluirlo en la Lista Nominal, para salvaguardar la certeza y confiabilidad del mencionado instrumento, **la cual deberá poner a su disposición** dentro de los **diez días hábiles siguientes** a la legal notificación de la presente sentencia, luego de lo cual deberá informar a este órgano jurisdiccional dentro de las **veinticuatro horas** siguientes.

Por lo expuesto, fundado y motivado se

#### RESUELVE

**PRIMERO.** Es **conforme a Derecho** la improcedencia decretada por la Autoridad responsable, sustentada en la suspensión de los derechos político-electorales del Actor.

**SEGUNDO.** Se **modifica** la Resolución impugnada, para los efectos precisados en la última razón y fundamento de esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE; personalmente** al Demandante; **por correo electrónico** a la Dirección Ejecutiva, así como al Vocal, con

---

<sup>77</sup> Lo que encuentra sustento en la tesis **XXVII/2003**, de rubro: **“RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL”**, consultable en: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, TEPJF, Tesis, Volumen 2, Tomo II, páginas 1787 y 1788.

copia certificada del fallo en ambos casos; y, **por estrados**, a las demás personas interesadas.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados por **unanimidad** respecto al primer resolutivo y por **mayoría** respecto al segundo, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien formula voto particular, así como los votos razonados de los Magistrados José Luis Ceballos Daza y Héctor Romero Bolaños, ante la Secretaria General de Acuerdos quien **autoriza y da fe**.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA TETETLA ROMÁN**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS<sup>78</sup> RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-1084/2019<sup>79</sup>**

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal del Poder Judicial de la Federación hago este voto particular, pues difiero de la conclusión que sostuvo la mayoría esta Sala Regional en el segundo resolutivo, al modificar la Resolución Impugnada y ordenar, exclusivamente frente a la violación de los derechos a la identidad y a la salud del Actor, que se expidiera una Credencial como medio de identificación, sobre la base de que el Instituto fue omiso en implementar mecanismos para garantizar el derecho a la identidad que corría a su cargo.

Lo anterior pues desde mi perspectiva, tal derecho no es una obligación primaria del INE y no existe la violación de los derechos afirmada por la mayoría. Me explico.

**I. Contexto del caso**

El acto impugnado es la resolución de la Autoridad Responsable que declaró improcedente la solicitud de expedición de Credencial del Actor por estar suspendido el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Contra esta determinación el Actor interpuso Juicio de la Ciudadanía en el que solicitó que fuera reconsiderada la decisión de improcedencia de emisión de su Credencial por las siguientes razones:

---

<sup>78</sup> En la elaboración del voto colaboró: Rosa Elena Montserrat Razo Hernández.

<sup>79</sup> En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte y adicionalmente me referiré a la Cédula de Identidad Ciudadana prevista en la Ley General de Población, como "Cédula".

- i. Porque negarle la Credencial le generaba problemas en la vida cotidiana, ya que necesitaba dicho documento para identificarse y realizar trámites, ya fueran bancarios o ante dependencias de gobierno;
- ii. Porque negarle la Credencial complicaría la renovación de su póliza de afiliación como derechohabiente al Seguro Popular, que necesita para obtener el tratamiento por la enfermedad que padece.
- iii. Porque le permitiría reintegrarse a la sociedad y votar próximamente en las elecciones de su municipio.

## **II. Resolución de la mayoría**

A grandes rasgos, la resolución de la mayoría puede dividirse entre el análisis del agravio en torno a la alegada violación de sus derechos político-electorales y el de la alegada violación a sus derechos a la identidad y a la salud.

### **II.1. Análisis del agravio en torno a la violación de derechos político-electorales**

Por lo que toca al argumento de violación de los derechos político-electorales del Actor, se concluyó que la suspensión de sus derechos político-electorales era una determinación judicial firme de las autoridades penales y por tanto, fue conforme a Derecho que la Autoridad Responsable considerara que no podía expedirse la Credencial del Actor como un instrumento para votar.

### **II.2. Análisis de agravio en torno al derecho a la identificación**

No obstante lo anterior, la mayoría consideró que debía analizarse la posibilidad de que se expidiera al Promovente la Credencial con efectos de identificación.

En principio, la sentencia de la mayoría consideró actualizada la competencia de esta Sala Regional para analizar el planteamiento relacionado con la protección al derecho a la identidad del Actor. Ello, toda vez que este Tribunal es exclusivamente competente para revisar los actos de las autoridades electorales y la Ley de Medios prevé como supuesto específico de procedencia del Juicio de la Ciudadanía la negativa de expedición de la Credencial.

Así, si bien el Actor alegaba la violación a su derecho a la identidad, tomando en consideración que lo hacía depender de la negativa de expedición de la Credencial -que debe ser emitida por una autoridad electoral-, dicha impugnación debía ser conocida por esta Sala Regional; en atención, además, a la obligación de garantizar al Actor el derecho a un recurso efectivo.

Sentado lo anterior, después de hacer un análisis del contenido del derecho a la identidad tutelado constitucional y convencionalmente, además de estudiar los alcances del ejercicio del control de convencionalidad de los actos de autoridad, la mayoría concluyó que el Estado Mexicano tenía la obligación de expedir un documento de identidad que permitiera identificarse plenamente a través de un instrumento oficial.

Por lo anterior, consideraron que la Autoridad Responsable tenía la obligación de entregar al Actor la Credencial con independencia de que estuviera suspendido de sus derechos político-electorales, pues tal documento se ha consolidado como un mecanismo de identificación oficial de la ciudadanía.

Lo anterior porque si bien la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y acreditación de la identidad de las personas en el país a través de la expedición de la Cédula, este mecanismo aún no ha sido implementado.

En razón de lo anterior y ante la presencia de un artículo transitorio de la Ley General de Población que prevé que mientras no se expida la Cédula, la Credencial servirá como medio de identificación personal para trámites administrativos -de acuerdo a los convenios suscritos al efecto-, la mayoría consideró que se había generado una obligación a cargo del INE de garantizar a la ciudadanía el derecho a la identidad mediante la expedición de un medio de identificación.

Así, la Credencial tendría un doble carácter: como mecanismo que permite ejercer derechos político-electorales y como medio de identificación oficial -que garantiza el derecho a la identidad-.

Por tanto, la mayoría consideró que el que una persona se encontrara suspendida de sus derechos político-electorales y por ello se negara la expedición de su Credencial, vulnera su derecho a la identidad.

En función de esto, la mayoría encontró que se había actualizado una violación al derecho a la identidad del Actor y una falta de instrumentación por parte de la DERFE de expedir un medio de identificación a la ciudadanía sin que fuera impedimento para ello que una persona se encontrara suspendida de sus derechos político-electorales.

Por tanto, modificó la Resolución Impugnada, y ordenó al INE entregar la Credencial al Actor **exclusivamente como un medio de identificación oficial** e implementar -en sus módulos de atención ciudadana- mecanismos para garantizar

el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales.

### **III. Disenso**

Desde mi perspectiva, la resolución de la mayoría se sustenta en algunas premisas incorrectas, lo que compromete la validez de sus conclusiones, a las cuales me refiero a continuación.

#### **a. La Credencial es el medio de identificación oficial a través del que el Estado Mexicano garantiza el derecho a la identidad**

El proyecto estudia el contenido del derecho a la identidad, refiere los parámetros constitucionales y convencionales para su garantía y concluye que es un derecho humano que permite individualizar a las personas, su reconocimiento jurídico-social, su desarrollo como parte integrante de un grupo social, y el ejercicio de otros derechos.

En función de esto, afirma que para el reconocimiento de una persona ante la sociedad es indispensable la existencia de un instrumento cuya portabilidad le permita ser reconocida como individuo único e insustituible, atendiendo sus rasgos y características físicas, así como a los atributos de su personalidad; en función de esto, considera que dicho mecanismo tendría que cumplir con componentes como **a)** Nombre; **b)** Nacionalidad; **c)** Fotografía de la persona titular; y, **d)** Datos biométricos.

En principio, difiero de tal conclusión aun cuando en la sentencia se hace un nutrido estudio sobre el contenido del derecho a la identidad, que comparto junto con la conclusión en torno a la obligación del Estado Mexicano de garantizar

este derecho, e incluso, me parece razonable su consideración en torno a la utilidad práctica de contar con un documento que incorpore datos como la fotografía y datos biométricos de la persona titular.

Esta última afirmación en torno que la incorporación de los señalados elementos son requisitos que debe contener el medio de identificación oficial, no tiene fundamento en las disposiciones y resoluciones citadas en la sentencia y consecuentemente -a pesar de que comparto la idoneidad y pertinencia de su inclusión-, difiero en el sentido de que son elementos que necesariamente debe contener una identificación oficial.

La sentencia, al referir el contenido del derecho a la identidad conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales aplicables encuentra que, para la tutela efectiva de este derecho, los documentos expedidos para acreditarla deben tener diversos componentes que deben ser garantizados, dentro de los que las disposiciones y resoluciones citadas únicamente refieren el nombre, nacionalidad, filiación y origen, además de pertenencia cultural y relaciones familiares.

La conclusión en torno a la necesidad de que el documento de identificación incorpore además la fotografía de la persona titular y los datos biométricos para garantizar el derecho a la identidad, es más bien una aportación de la mayoría que no aparece apoyada en alguna disposición constitucional o convencional que caracterice a estos elementos como necesarios para la garantía del derecho humano en cuestión, y no razona por qué la incorporación de los mismos sería determinante para considerar que solo así se garantiza el núcleo esencial del derecho a la identidad y consecuentemente se vuelven una obligación a considerar en



la expedición de un medio de identificación por parte del Estado Mexicano.

Incluso, la sentencia de la Corte IDH que cita el proyecto, referente al caso de la Comunidad Indígena de Sawhoyamaya vs. Paraguay, declaró que el Estado en comento habría violado el derecho a la identidad de tal comunidad porque no garantizó a sus habitantes la expedición de sus actas de nacimiento o defunción, no así de documentos de identificación con las características que refiere la resolución de la mayoría.

En este sentido, no puedo acompañar la conclusión de la mayoría en torno a los elementos mínimos que establecen como una obligación a colmar para la garantía efectiva del derecho a la identidad por parte de nuestro Estado, máxime cuando, insisto, tal aseveración carece de fundamento y motivación. En consecuencia, tampoco puedo concluir, en los términos que razona la mayoría, que se haya violado el derecho a la identidad del Actor al no expedírsele el medio de identificación que solicitó del INE.

Lo anterior, pues la sentencia no se hace cargo de que el Actor exhibió como documento de identidad con fotografía su cartilla del Servicio Militar Nacional, que es un medio de identificación oficial expedido por el Estado Mexicano, lo que evidencia que, contrario a lo que afirma la mayoría **no se ha violado su derecho a tener un mecanismo de identificación derivado del derecho a la identidad.**

Cabe resaltar que dicho documento de identificación cumple los estándares constitucionales, legales y convencionales,

además de los considerados como necesarios por la mayoría.

El artículo 49 de la Ley del Servicio Militar estipula que todos los mexicanos en edad militar recibirán una tarjeta de identificación en la que consten sus generales, huellas digitales, clase a la que pertenecen y si han cumplido el servicio de armas o si están excluidos o aplazados; tarjeta que habría de ser expedida gratuitamente.

En este sentido, el artículo 151 del Reglamento de la Ley del Servicio Militar Nacional dispone que, una vez inscritos los mexicanos a este servicio, se les expedirá gratuitamente la **cartilla de identificación que acreditará su identidad** y el cumplimiento de sus deberes militares, misma que contendrá:

- a. Una fotografía de frente,
- b. Datos generales (nombre, apellidos, edad, ocupación, estado civil y domicilio),
- c. Matricula,
- d. Clase a que pertenece,
- e. Unidad a la que deba incorporarse en caso de movilización,
- f. Firma de la autoridad que lo expida,
- g. Firma del interesado,
- h. Sello de la Junta Municipal de Reclutamiento o Consulado,
- i. Huella digital.

Además, el artículo 155 del Reglamento en cita, prevé que la cartilla de identificación no podrá ser negada por ningún motivo a los mexicanos que la soliciten en edad militar. Siendo que, el artículo 157 prevé que todas las autoridades del país están en la obligación de hacer ver a los mexicanos las ventajas que implica la posesión de la cartilla de identificación.

En este orden de ideas, el proyecto reconoce la existencia de diversos documentos expedidos por el Estado que son aceptados con fines de identificación, que no se limitan a la Credencial; dentro de los que se cuentan, entre otros, la cartilla del servicio militar, como la que posee el actor.

Documento que no solo es reconocido como documento de identificación oficial ante las autoridades del Estado, como puede desprenderse de las disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Militar antes transcritas -y por ejemplo, lo reconocen la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>80</sup>, de la Función Pública<sup>81</sup> y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud<sup>82</sup> (antes Seguro Popular) en sus respectivos sitios oficiales-, sino también para la realización de trámites ante particulares.

A guisa de ejemplo, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios (y usuarias) de los Servicios Financieros, en su sitio oficial<sup>83</sup> enlista los documentos expedidos por las autoridades mexicanas que permiten a las personas identificarse para la realización de trámites ante instituciones financieras, dentro de los que se encuentra la cartilla del Servicio Militar Nacional.

Lo anterior pone de relieve que la Resolución Impugnada, al declarar improcedente la solicitud de expedición de la Credencial del Actor, no tuvo como efecto directo la violación

---

<sup>80</sup>

<https://consulmex.sre.gob.mx/boston/index.php/consulado/documentacion/101-cartilla-del-servicio-militar-nacional-smn>

<sup>81</sup> <https://declaranet.gob.mx/fiel/identificaciones.html>

<sup>82</sup> <https://www.gob.mx/salud/seguropopular>

<sup>83</sup> <https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/consejos-de-seguridad/789-sabes-como-identificarte>

de su derecho a la identidad. Razón suficiente para declarar infundados los agravios del actor.

No me pasa desapercibido que otro elemento utilizado por la mayoría para apoyar su conclusión es el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a tener una identificación con validez oficial. Dicha Comisión, después de reconocer que el Estado debe asegurar que toda persona pueda tener una identificación oficial y que ese **documento debe estar desvinculado de procesos político-electorales**, señaló que, en caso de no implementarse en lo inmediato tal identificación, se debía garantizar que las personas sentenciadas que se encuentren en libertad, pudieran contar con la Credencial como un documento para identificarse.

No obstante, debió haberse tomado en consideración lo que dice ese documento en su integridad, pues en su párrafo 20 reconoció la existencia de distintas identificaciones con validez oficial en el país, entre las que si bien se encuentra la Credencial, también están previstas otras, como la Cartilla del Servicio Militar Nacional. Pese a esto, el documento hizo un pronunciamiento sobre la necesidad de garantizar que la Credencial fuese entregada a las personas sentenciadas en libertad, **no porque considerara que la Cartilla del Servicio Militar o cualquier otra identificación oficial fuese menos válida o aceptada que la primera, sino por razones operativas, al considerar que la mayoría de las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas no disponen de esos otros medios de identificación oficial**, por lo que la Credencial sería la única identificación accesible a tales personas.

En este sentido, si existen otras identificaciones oficiales válidas en el país y como ya dije antes, el Actor cuenta una de ellas, el hecho de que se hubiera declarado improcedente la expedición de su Credencial no incide en la violación de un derecho que ya tenía garantizado a través de otro instrumento.

**b. El órgano encargado de garantizar el derecho a la identidad en México es el INE y este Tribunal es competente para conocer de la tutela autónoma del mismo**

Por otra parte, la sentencia hace una serie de consideraciones en torno al carácter de identificación oficial de la Credencial y a la obligación que -a consideración de la mayoría-, tiene el INE de garantizar el derecho a la identidad, así como el deber de este Tribunal de tutelar autónomamente tal derecho.

Si bien la mayoría justificó sus conclusiones en el cumplimiento de la obligación de proteger los derechos humanos que corre a cargo de todas las autoridades del país y el cumplimiento del resto de las obligaciones establecidas en el artículo 1° de la Constitución, desde mi perspectiva, ello no tenía el alcance de justificar la conclusión de la sentencia; pues aún frente a tan alto e importante deber, esta Sala estaba vinculada a analizar la controversia en el marco de las facultades de las autoridades cuyos actos revisamos, en un principio, y posteriormente, a las del propio Tribunal.

En este sentido, aún el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución que la mayoría citó como fundamento para emitir su resolución, reconoce al ejercicio de las competencias legalmente establecidas para cada una de las

autoridades estatales como un límite válido para el despliegue de acciones que tengan como objeto la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

### **Falta de competencias del INE**

La mayoría consideró que se había generado una obligación a cargo del INE de garantizar a la ciudadanía el derecho a tener un medio de identificación, derivado del derecho a la identidad; de ahí que, con independencia del estado de suspensión de sus derechos político-electorales, debía entregar la Credencial al Actor. Esto porque, pese a que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y entrega de la Cédula, el mecanismo previsto para su expedición aún no había sido implementado.

No comparto estas conclusiones.

Si bien reconozco que la Credencial es un instrumento que cumple una doble función, pues permite ejercer los derechos político-electorales de la ciudadanía e identificarse; esta última constituye una finalidad accesoria e insoluble de la principal. Esto, incluso, fue reconocido por esta Sala Regional en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-84/2018 en atención al criterio contenido en la tesis aislada de la Sala Superior número XV/2011 de rubro **CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL**<sup>84</sup>.

Esto último -la finalidad accesoria de identificación-, aunado a lo expuesto en el apartado precedente -referente a que el Estado a través de sus órganos prevea la expedición y

---

<sup>84</sup> 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 55 y 56.

aceptación de otros documentos para la identificación de las personas-, además de la inexistencia de alguna disposición legal que prevea expresamente que el INE es el órgano encargado de proveer los mecanismos para expedir los documentos de identificación de las personas habitantes en el país, son elementos que me llevan a concluir que la responsabilidad de garantizar el derecho a la identificación no recae ni principal ni exclusivamente en el Instituto, aún cuando reconozco que es la autoridad estatal que con mayor eficiencia realiza esta función.

En este particular, difiero de lo sustentado por la mayoría al estimar que existe una obligación a cargo del INE de expedir la credencial como mecanismo para que la ciudadanía pueda identificarse.

La mayoría justifica tal conclusión en el hecho de que conforme al artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma de la Ley General de Población en 1992 (mil novecientos noventa y dos) se previó que mientras no se expidiera la Cédula, la Credencial **podría** servir como medio de identificación personal en trámites administrativos, **de acuerdo con los convenios que suscribiera la autoridad electoral**; circunstancia que aunada al tiempo transcurrido sin la implementación de dicha cédula, según afirma la mayoría, convirtió al INE en la autoridad encargada de garantizar el derecho a la identidad de la ciudadanía.

Desde mi perspectiva, la mayoría hace una interpretación incorrecta la disposición transitoria de la Ley General de Población, pues con independencia de cuál hubiera sido el contexto en torno a la generación o falta de la Cédula, basta una interpretación gramatical para advertir que la intención

de la legislatura al referir que la Credencial **podría** ser utilizada como medio de identificación, ni cercanamente fue la de constituir al INE como la autoridad del Estado mexicano que tenía la obligación de registrar e identificar a sus habitantes -siendo que la ciudadanía, que son las únicas personas que pueden obtener la Credencial, no constituyen la totalidad de la población mexicana-, y tampoco pretendía constituir a la Credencial como el medio de identificación oficial por excelencia.

Esto resulta aún más evidente si tomamos en consideración que esa reforma a la Ley General de Población expresamente previó en su artículo 85 -que hasta ahora permanece inalterado-, que la **Secretaría de Gobernación tendría a su cargo el registro y acreditación de la identidad de todas las personas** residentes en el país y las mexicanas residentes en el extranjero y además previó en el artículo 104 -que tampoco ha sido modificado-, que la Cédula **sería el documento oficial de identificación.**

En este sentido, la disposición normativa referida solo prevé la posibilidad de que la Credencial fuera utilizada como un medio de identificación para la realización de trámites administrativos, pero no constituye una nueva situación jurídica frente a las facultades u obligaciones del INE; es decir, reconoce cierta característica o naturaleza de la Credencial como medio de identificación, pero no modifica las facultades y competencias expresas del Instituto, reconociéndole como autoridad del Estado Mexicano encargada de garantizar el derecho a la identidad de las personas mexicanas.

Respetuosamente, considero que el hecho de que la Secretaría de Gobernación o sus dependencias hayan sido omisas en implementar el funcionamiento de la Cédula no



basta para llegar a la conclusión a que arriba la mayoría, pues esta omisión no puede implicar trasladar las obligaciones legalmente establecidas a dicha dependencia, al INE.

En este sentido es necesario traer a colación parte de las consideraciones expuestas por la Sala Superior al resolver recientemente el Juicio de la Ciudadanía 84 de este año, en el 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, ni que 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, fue estimado así por la Sala Superior porque 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 la realización de funciones y actividades propias y esenciales para el desarrollo eficaz de organizar las elecciones.

Lo contrario implicaría, consideró la Sala Superior, que se generaran facultades a una autoridad que la legislatura no

estableció, y se 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, 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 de edad y estar en pleno uso y goce de los derechos político-electorales, y la razón de esas exigencias, es que se trata de un documento cuya función fundamental es permitir a la ciudadanía votar y ser votada.

Consideraciones, todas, que comparto en su integridad.

En función de lo anterior concluyo, desde una perspectiva totalmente diferente a la de la mayoría, que no corresponde al INE la tutela del derecho a la identidad a través de la expedición de la Credencial y menos aún, cuando esto se pretende realizar desnaturalizando este documento y desvinculándolo de su función primordial como mecanismo para el ejercicio de los derechos político-electorales de su titular.

Sentado lo anterior, desde mi perspectiva, no le es reprochable al INE la falta de generación de condiciones y mecanismos que aseguren que todas las personas en el país puedan identificarse con independencia del estatus de su ciudadanía o del ejercicio de sus derechos político-electorales, como lo consideró la sentencia.

\* \* \*

Como corolario a lo anterior, me permito disentir de otra de las razones sostenidas por la mayoría para justificar su resolución, que, si bien no constituyó una de las consideraciones principales, sí fue utilizada para pretender justificar la necesidad de expedir la Credencial en favor del Actor.

En este sentido, la mayoría consideró en la resolución que le asistía la razón al Actor al señalar que la expedición de la Credencial le permitiría acceder al derecho a la salud, por lo que era deber de la Autoridad responsable expedírsela.

Considero que, al igual que respecto de la supuesta violación al derecho a la identidad que alegó el Actor, de conformidad con las pruebas existentes en el expediente -que incluso fueron aportadas por el Actor- la supuesta o potencial violación de su derecho a la salud no se acredita en el caso; de ahí que no se justificara la necesidad de que se expidiera su Credencial exclusivamente como medio de identificación. Me explico.

El Actor argumentó que necesitaba la Credencial para poder **renovar su póliza como derechohabiente del Seguro Popular** pues le había sido informado que tal documento era un requisito para ello. De no contar con dicho documento y no poder hacer la renovación correspondiente, dijo, se afectaría su derecho a la salud pues tendría que hacer frente al tratamiento del padecimiento que sufre.

Dentro de las pruebas aportadas con la demanda, el Actor anexó un documento en copia simple -que prueba en contra

de su oferente-, identificado como su Póliza de Afiliación al sistema del Seguro Popular. Dentro de los datos de tal documento, además de los generales del Actor que lo identifican como titular, aparece uno denominado “Vigencia de Derechos”, y precisa el plazo de la validez de la póliza en comento: **vigencia del 20 (veinte) de junio de 2018 (dos mil dieciocho) al 19 (diecinueve) de junio de 2021 (dos mil veintiuno).**

En este sentido, resulta evidente que la violación al derecho a la salud que el Actor señala como actual o inminente no guarda tales caracteres pues la póliza que refiere tener la necesidad de renovar estará vigente hasta junio de 2021 (dos mil veintiuno).

Aunado a lo anterior, si bien en el expediente no se tienen las constancias completas para hacer un cálculo exacto del tiempo que resta compurgar al actor respecto de la pena que le fue impuesta y con relación a la que goza del beneficio de libertad condicional, de la información y documentos que obran en él, puede desprenderse que el actor habría compurgado sus penas en junio de 2020 (dos mil veinte) y por tanto, podría solicitar la rehabilitación de sus derechos político-electorales en esa fecha a fin de obtener la Credencial. esto es, obtendría tal documento mucho antes de la fecha de expiración de la póliza del seguro de salud que exhibe.

Así, en función de los argumentos expuestos, difiero de las consideraciones y conclusiones sostenidas por la mayoría en la presente sentencia, por lo que, considero, **debimos confirmar la Resolución Impugnada**, y no ordenar la expedición de la Credencial del Actor exclusivamente como

documento de identificación, por lo que emito el presente **voto particular.**

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS  
MAGISTRADA**

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA, EN LA SENTENCIA RELATIVA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-1084/2019.\***

Es mi interés expresar que estoy de acuerdo con la determinación emitida por la mayoría, al resolver el referido juicio de la ciudadanía, sin embargo, considero indispensable externar algunas consideraciones que, desde mi perspectiva, son fundamentales para justificar el sentido de mi decisión.

**I. Suspensión de los derechos políticos.**

Previamente a exponer las razones que me conducen a acompañar la decisión que ahora se toma, es preciso señalar que mi convicción al resolver los diversos juicios de la ciudadanía SCM-JDC-100/2019, SCM-JDC-136/2019, SCM-JDC-157/2019 y SCM-JDC-1055/2019, se forjó sobre la idea de respetar un claro mandato constitucional contenido en el artículo 38, fracción VI, de la Constitución<sup>85</sup>.

Conforme a dicho mandato, sostuvimos en aquellos

---

\* Secretario: Adrián Montessoro Castillo

<sup>85</sup> Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

[...]

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

[...]

precedentes que la suspensión de los derechos políticos de una persona condenada a prisión, solo puede rehabilitarse por parte de la autoridad judicial penal que constitucional y legalmente ejerce funciones de rectoría sobre la modificación y duración de las penas.

Debido a lo anterior, en cada uno de los asuntos mencionados, esta Sala Regional, por mayoría, decidió confirmar la improcedencia de la expedición de la credencial para votar de quienes los promovieron, dado que sus derechos políticos no habían sido rehabilitados por la autoridad penal, lo que imposibilitó jurídicamente acoger sus pretensiones, a pesar de que se les había conferido algún beneficio sustitutivo o condicionante de la pena privativa de libertad.

Esta idea se refrenda en la propuesta que se nos plantea, porque en realidad, en este diverso asunto no se está efectuando la rehabilitación de derechos político alguno, sino que, como se explicará más adelante, tan sólo se dispone entregar la credencial para efectos de que el actor pueda identificarse con ella.

En la especie, se cuenta con los informes remitidos por la autoridad penal, mediante los cuales se comunicó a esta Sala Regional que al mismo tiempo en que al actor se otorgó un beneficio penitenciario para cumplir su pena de prisión en libertad, también se ordenó que la suspensión de sus derechos políticos continuara vigente, por lo que hasta ahora no se ha decretado la rehabilitación de los mismos.

De ahí que, en principio, la sentencia reafirma el criterio que esta Sala Regional ha desarrollado y definido en la resolución de los referidos juicios, al concluir que fue conforme a Derecho que la responsable considerara que no se han rehabilitado los derechos políticos del actor, por lo cual, en

este momento, no es dable entregar su credencial como instrumento para ejercer el derecho a votar.

## **II. Derecho a la identidad.**

Sin embargo, en el caso particular, encuentro que el reclamo hecho por el actor no solo introdujo la protección a sus derechos político- electorales, sino que además abonó en su argumentación el resguardo de su derecho a la identidad, elemento que me lleva a la convicción de que la propuesta que se nos formula correctamente analiza dicho planteamiento.

Al respecto, no es inadvertida para mí el contexto de la tesis XV/2011 emitida por la Sala Superior, de rubro **“CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL.”**<sup>86</sup>, conforme a la cual se estableció que la credencial para votar es el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto que, en forma accesoria, también sirve como medio de identificación oficial.

Conforme a la mencionada tesis, dada la naturaleza dual e indisoluble de la utilidad que tiene la credencial (para votar e identificarse), es que al perder su vigencia como instrumento electoral, también genera que se pierda como documento de identificación oficial.

Al efecto, ciertamente, en un primer posicionamiento, se ha sostenido la dualidad indivisible que tiene la credencial para poder votar y para servir como medio de identidad, lo cual se corrobora en el artículo cuarto transitorio de la Ley General

---

<sup>86</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 55 y 56.

de Población<sup>87</sup>.

En dicho precepto transitorio, se estableció que en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la credencial para votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que al efecto suscriba la autoridad electoral.

No obstante, es de considerar como elemento fundamental para la presente decisión, la existencia hasta el momento de un claro déficit institucional, dada la falta de instrumentación de mecanismos para garantizar el derecho a la identidad a través de una cédula de identidad ciudadana a que se refiere la Ley General de Población, pues desde hace casi treinta años no se ha emitido dicho instrumento de identificación.

Así, ante la necesidad de salvaguardar el derecho a la identidad del promovente en este momento, es que emerge una necesidad latente de realizar una interpretación evolutiva y funcional del marco jurídico aplicable para llegar a la conclusión –como se hace en la sentencia–que la referida credencial puede entregársele para cubrir exclusivamente la protección al derecho a la identidad de su persona.

### **III. Ejercicio de interpretación evolutiva y funcional.**

Con relación a lo anterior, logro encontrar elementos interpretativos valiosos en la sentencia que me conducen a sumarme a la propuesta planteada, conforme a la cual se otorga al enjuiciante su credencial como un documento de identificación, a fin de permitirle salvaguardar su derecho fundamental a la identidad.

---

<sup>87</sup> El artículo cuarto transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, establece, en su parte final, que *"en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la Credencial para Votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral."*



En este caso, comparto la presente determinación, fundamentalmente, porque en ella se realiza un ejercicio de interpretación que encuentra una variable sustancial en la línea interpretativa trazada por esta Sala Regional, mediante la implementación de una interpretación evolutiva y funcional, como enseguida se explica.

#### **a. Interpretación evolutiva.**

A través de la interpretación evolutiva, entendida como aquella con la cual pueden resolverse ciertas imprevisiones del texto normativo, al conceder a sus vocablos no el sentido histórico que tuvieron cuando se promulgó la ley suprema, sino uno más progresista acorde al que poseen en la actualidad<sup>88</sup>, la propuesta a la que me adhiero llega a la conclusión que es posible entender de otra forma las circunstancias históricas, sociales y culturales que envuelven el derecho a la identidad y la posibilidad de ser tutelado por una autoridad que si bien tiene entre sus funciones como potestad primigenia otra diversa –la función electoral– lo cierto es que puede adquirir un nivel de tutela justificado en otras razones, incluso basadas en la necesidad de dotar de progresividad a los derechos en cuestión.

A su vez, cuando esta forma de interpretación se da en su vertiente constitucional, el llamado elemento evolutivo permite dotar al texto de la Constitución de cierto dinamismo, y facilita a las disposiciones normativas afrontar los cambios sociales sin sufrir modificaciones en su texto, pero manteniendo su eficacia, al regular de manera efectiva

---

<sup>88</sup> Sagüés, Néstor Pedro. *Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e integración*, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página 103. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3015/8.pdf>

nuestra realidad<sup>89</sup>, lo cual hace de manera óptima la propuesta que se nos plantea, al dotar de un nuevo sentido el contenido de los artículos 4o. párrafo octavo, 29 párrafos segundo y tercero, y 36 fracción I, de la Constitución<sup>90</sup>, y por tanto no aplicar de manera tajante la prohibición constitucional.

Por tanto, comparto la afirmación que se realiza en la sentencia sobre la existencia de una evolución respecto de los derechos que pueden ejercerse mediante la credencial de elector, misma que si bien surgió como un instrumento para ejercer el derecho político-electoral a votar, con el tiempo y atendiendo a las situaciones normativas y fácticas, también se le ha reconocido un carácter de documento oficial de identidad ciudadana que indiscutiblemente hoy tiene; de ahí que resulte acorde a una tutela amplia de derechos la entrega de ese documento para efectos de que el actor pueda demostrar su identidad.

---

<sup>89</sup> Canosa Usera, Raúl. *“Interpretación constitucional (evolutividad)”*, en Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Número 693, página 727.

<sup>90</sup> **Artículo 4o.** [...]

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

[...]

**Artículo 36.-** Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

[...]

**Artículo 29.** [...]

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

[...]

Así, la interpretación evolutiva supone, como vemos, una elección del intérprete constitucional, consistente en optar entre la interpretación anteriormente dada a una disposición (pero que no permite someterse a la realidad) o extraer otra nueva que sirva a ese propósito<sup>91</sup>, lo que se logra en la sentencia aprobada respecto del contenido del derecho a la identidad del enjuiciante reconocido en la Constitución.

A propósito de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y de las condiciones actuales de vida y de las necesidades de una sociedad democrática funcional, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" o "instrumentos vivos".

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.

Lo anterior, de acuerdo al contenido de la tesis 1a. CDV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro **“DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS**

---

<sup>91</sup> Canosa Usera, Raúl. *“Interpretación constitucional (evolutividad)”*, en Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Número 693, página 728.

**ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO.”<sup>92</sup>.**

De ahí mi convicción de acompañar la propuesta, pues el desarrollo que en ella se realiza genera una protección efectiva al derecho a la identidad del enjuiciante, mediante su interpretación en el sentido más favorable al derecho a tutelar, en función del avance del tiempo y las condiciones actuales del contexto social que imperan en nuestra realidad<sup>93</sup>, a efecto de entregar la credencial solo para su identificación.

**b. Interpretación funcional.**

Asimismo, en esta sentencia destaca una interpretación funcional del modelo normativo que actualmente envuelve el derecho constitucional a la identidad del actor.

De acuerdo con este sistema interpretativo, no solo es permisible, sino necesario entrelazar una norma constitucional que reconoce un cierto derecho humano, con las demás disposiciones de la norma suprema o de un tratado internacional, así como con las otras fuentes jurídicas que están conectadas con el derecho que se encuentra a debate<sup>94</sup>.

Esta forma de interpretación sugiere que no hay cláusulas solitarias en el mundo jurídico, ya que todas deben interpretarse armónicamente, sin que quepa la posibilidad de minimizar o magnificar el sentido que cada una tiene, dado que el producto interpretativo debe resultar de utilidad al

---

<sup>92</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 714.

<sup>93</sup> Sagüés, Néstor Pedro. *“Los tribunales constitucionales como agentes de cambios sociales”*, en Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVII - No 4 - Diciembre, 2010, página 23. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26351.pdf>

<sup>94</sup> Sagüés, Néstor Pedro. *“La interpretación judicial de la constitución. De la constitución nacional a la constitución convencionalizada”*, Editorial Porrúa, segunda edición 2016, México, páginas 324 y 325.

procurar que las normas concilien y no se destruyan.<sup>95</sup>

Al respecto, la sentencia que acompaño, claramente establece que a través de una interpretación funcional de los mandatos contenidos en los artículos 4o. párrafo octavo, 29 párrafos segundo y tercero, y 36 fracción I, de la Constitución, con relación a la disposición legal prevista en el artículo 134 párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>96</sup>, es dable entender que el derecho a votar es tan solo una de las funcionalidades de la credencial.

Esto, pues funcionalmente se llega a la conclusión de que el requisito de encontrarse inscrito en el padrón electoral, tan solo es para ejercer el derecho político-electoral de una persona a votar, sin que por ello deba negarse la efectividad del derecho humano a su identidad, mismo que puede salvaguardarse mediante la expedición de una credencial con una finalidad claramente delimitada –identificación– impidiendo mediante la actividad institucional que dicho documento pueda ser utilizado para ejercer el sufragio o para ser votado; estos últimos, elementos sustanciales de los derechos políticos.

Al efecto, es destacable –como en la propuesta se realiza– hacer una interpretación de estas normas bajo el principio constitucional en favor de la persona, para concluir que la credencial efectivamente puede expedirse para fines de identificación a pesar de que el solicitante se encuentre suspendido en el goce de sus derechos políticos, pues con ella se garantiza su derecho a la identidad.

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> 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.

De ahí mi conformidad con la propuesta.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sostenido que los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, ya que comparten una función subjetiva y objetiva.

Para el Máximo Tribunal, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado.

Por otro lado, ha sostenido que dada su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas.

De tal suerte que, para la Suprema Corte, es por la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, que los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.

Esto de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 43/2016 (10a.), de la Primera Sala, cuyo rubro es **“DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.”**<sup>97</sup>.

Lo anterior hace patente la obligación que tiene esta Sala Regional, como tribunal constitucional especializado en la materia electoral de armonizar las normas a través de un ejercicio interpretativo funcional tal como en la sentencia se

---

<sup>97</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 333.

desarrolla y así comprender que si un documento tiene un objetivo primordial, también puede servir de base para el desarrollo de otros derechos.

#### **IV. Diferencias claras entre los diversos precedentes.**

Es de precisar que la presente determinación no encuentra disenso con lo considerado por esta Sala Regional en la resolución del diverso juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1055/2019**, en el que de igual manera la parte actora solicitó la entrega de su credencial, puesto que, en aquel caso, el enjuiciante –en realidad– no invocó el derecho a la identidad ni la defensa de ese derecho fundamental, el cual constituye la base esencial que sustenta el análisis de la presente determinación; ni tampoco realizó algún desarrollo respecto de las razones por las que ese derecho debía ser protegido de manera específica.

Por su parte, encuentro también una diferencia sustancial entre este asunto y aquel resuelto por la Sala Superior en el diverso juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-84/2019 y acumulado**.

Si bien dicha autoridad federal refirió en su sentencia que el Instituto Nacional Electoral no tiene facultad alguna con relación a la tutela del derecho a la identidad ni obligación de subrogarse en el Registro Nacional de Población, así como que la credencial para votar no tiene por qué ser el documento que garantice el derecho a la identidad, debe destacarse que tales argumentos, en realidad y conforme al contexto de la determinación asumida por la Sala Superior, fueron para efecto de dejar en claro que **la inclusión de un nuevo elemento de identidad en el modelo de la credencial para votar**, como lo es la etnia indígena a la que

pertenece la persona que es poseedora de dicho documento electoral, no cabe en el diseño funcional y operativo para el cual fue creada la credencial para votar, pues este instrumento electoral, tal como lo sostuvo en su sentencia, **no puede ser el medio para identificar la pertenencia a una comunidad indígena de las personas**, pues la matriculación de quienes integran dichas comunidades y pueblos no corresponde al Instituto Nacional Electoral, sino exclusivamente al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

En contraste a ello, en el asunto que resuelve esta Sala Regional, no se busca la inclusión de un nuevo elemento de identidad en el modelo de la credencial para votar, **sino solamente su entrega para efectos de que la persona que la solicita pueda identificarse con ella**, a pesar de encontrarse suspendida en el ejercicio de sus derechos políticos, situación que no constituyó el tema a analizar por parte de la Sala Superior.

Son estas razones las que me llevan a formular el presente voto.

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA**

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS**



**DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO  
SCM-JDC-1084/2019.**

Con todo respeto me permito formular el presente voto razonado, en virtud de la posición que he sostenido en distintos precedentes<sup>98</sup> en relación con el criterio sustentado por la mayoría de esta Sala Regional en cuanto a la posibilidad de ordenar la expedición y entrega de la Credencial a una persona, aun cuando esté suspendida en sus derechos político-electorales, de conformidad con lo siguiente.

En efecto, en los precedentes en que la controversia ha versado sobre la posibilidad de entregar una Credencial a personas suspendidas en sus derechos, he considerado que la mayoría debía tener en cuenta que al encontrarse en libertad corporal, las personas actoras estaban en aptitud de ejercer sus derechos político-electorales y que esta Sala Regional debía ordenar la entrega de ese instrumento, en atención a que el artículo 1° de la Constitución, en su párrafo tercero, 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, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Derivado de lo anterior y atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, en su momento señalé que en las sentencias debió atenderse el mandato constitucional antes aludido, ya que negar la Credencial es una cuestión que implica la vulneración de los derechos humanos de las personas.

---

<sup>98</sup> Entre ellos los relativos a los juicios de la ciudadanía **SCM-JDC-100/2019**, **SCM-JDC-136/2019**, **SCM-JDC-157/2019** y **SCM-JDC-1055/2019**.

En tal sentido, sostuve que si bien las penas de prisión producen la suspensión de los derechos políticos de las personas y los efectos de dichas sanciones comienzan cuando la sentencia respectiva cause ejecutoria, concluyendo cuando se extingue la pena de prisión, a mi juicio resulta posible interpretar su contenido bajo los parámetros constitucionales que permitan el adecuado ejercicio de los derechos políticos de las personas.

Así, la interpretación que he propuesto en los precedentes referidos deriva del ejercicio del derecho humano a votar y ser votado, el cual se encuentra establecido en el artículo 35 de la Constitución, con la precisión de que, para su ejercicio, resulta **indispensable la inscripción en el Registro Federal de Electores, así como tener la Credencial, según lo prevé el artículo 9 de la Ley Electoral.**

En ese contexto, en cada caso propuse una interpretación convencional del derecho político-electoral de votar atendiendo al artículo 23 párrafo 1 inciso b) de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, el cual establece que todas las personas deben gozar del derecho y oportunidad de votar en elecciones periódicas y auténticas, realizadas a través del sufragio universal, igual y secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado.

Lo anterior pues de conformidad con el párrafo 2 del artículo convencional en cita, las legislaciones pueden reglamentar el ejercicio de voto por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena de juez o jueza competente en proceso penal.

En ese sentido, estimo que en la legislación mexicana este derecho puede ser restringido de actualizarse alguna de las

diversas causas por las cuales se pueden suspender los derechos de la ciudadanía, mismas que están expresamente previstas en las fracciones III y VI del artículo 38 de la Constitución: **a) La extinción de una pena corporal;** y, **b) La sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión**, conforme a lo cual las leyes establecerán las causas por las que podrán suspenderse y rehabilitarse los derechos de la ciudadanía.

Determinado lo anterior, he sostenido que para ejercer el derecho al voto debe integrarse un Padrón Electoral con base en el cual **se expedirá a las personas la Credencial, como documento indispensable para votar**, según lo prevén tanto el artículo 41 Base V Apartado B párrafo primero de la Constitución, como los artículos 7, 9, 130 y 131, numeral 2, de la Ley Electoral, ya que votar es un derecho que tiene la ciudadanía, cuyo **ejercicio requiere la inscripción en el Registro Federal de Electores y contar con la Credencial**, de ahí que si bien es derecho y obligación de la ciudadanía tener ese documento, es deber del Instituto expedirla en términos de lo que disponga la legislación.

Al respecto, de conformidad con el artículo 129, numeral 1, inciso c) de la Ley Electoral, el Padrón Electoral se integrará, entre otros, con los datos de la ciudadanía relacionados **con la habilitación, inhabilitación y rehabilitación de sus derechos políticos**, siendo que el numeral 154 del ordenamiento legal en cita establece que para la actualización permanente del referido instrumento, la DERFE debe recabar, de diversas autoridades, la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte, señalando que los órganos jurisdiccionales **deben notificar a la autoridad federal electoral cuando dicten resoluciones en las que**

**decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de una persona.**

Con relación a este punto, el artículo 155 párrafo 8 de la Ley Electoral, establece que las personas suspendidas en el ejercicio de sus derechos políticos por resolución judicial serán excluidas del Padrón Electoral y de la Lista Nominal durante el periodo que dure la suspensión, siendo que la DERFE reincorporará al Padrón Electoral a las personas rehabilitadas en sus derechos políticos una vez que ello sea notificado por las autoridades competentes, o bien cuando se acredite con la documentación correspondiente que ha cesado la causa de suspensión o la rehabilitación en esos derechos.

Así, teniendo como punto de referencia las normas antes señaladas y luego de acudir al análisis de los ordenamientos que rigen los casos de suspensión de derechos político-electorales de las personas, he sostenido la necesidad de precisar las consecuencias del beneficio de libertad preparatoria obtenido, en su caso, por parte del órgano jurisdiccional penal correspondiente.

En ese sentido, he advertido que entre las distintas penas que pueden imponerse por la comisión de las conductas tipificadas como delitos destacan la pena de prisión, así como la pena de suspensión de derechos, siendo el caso que la normativa conceptualiza la pena de prisión como la privación de la libertad personal, mientras que a la suspensión la cataloga como la pérdida temporal de derechos, a imponerse a través de dos modalidades:

1. Por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la pena de prisión, que comienza y concluye con esta última; y,

2. De manera autónoma (sin ser acompañada por pena de prisión), que comienza cuando causa ejecutoria la sentencia.

Asimismo, se establece que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos de una persona en los términos de la Constitución, lo **que comenzará en el momento que cause ejecutoria la sentencia respectiva y concluirá cuando se extinga la pena.**

Por ello, conforme a la normativa aplicable en cada caso, he sostenido que la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y las medidas de seguridad, se extinguen por el cumplimiento de la pena o de la medida de seguridad, entre otras causas, tales como la muerte de la persona sentenciada, el reconocimiento de su inocencia, el perdón, **su rehabilitación**, el indulto, la amnistía, la supresión del tipo penal, la prescripción, la anulación de la sentencia, por citar algunas.

Ahora bien, con respecto al cumplimiento de la pena o medida de seguridad, del análisis de la normativa he advertido que la potestad para ejecutar la pena o la medida de seguridad que hubiere sido impuesta, se extingue por su cumplimiento o por las cuales se hubiesen sustituido o **conmutado.**

En ese sentido, sobre la **rehabilitación de las personas sentenciadas como forma de extinción de la pena**, en mis votos particulares he señalado que de la normativa es posible desprender que el objeto de dicha rehabilitación es **reintegrarlas en el goce de los derechos, funciones o**

**empleo de cuyo ejercicio se les hubiere suspendido o inhabilitado en virtud de sentencia firme.**

Como consecuencia de lo anterior, he considerado que la interpretación de la suspensión de los derechos políticos impuesta en una sentencia penal se puede realizar a través de la aplicación del principio PRO PERSONA, lo cual implica interpretar las normas con la finalidad de favorecer la protección más amplia para quien promueve un medio de defensa en materia electoral, pues cuando se emite una sentencia condenatoria en el ámbito penal, **la suspensión de los derechos políticos de la persona condenada se impone como pena concomitante** a la de prisión privativa de su libertad corporal.

Ello en virtud del criterio sustentado por la Suprema Corte, al conocer de la contradicción de tesis **8/2006**,<sup>99</sup> en el sentido de que el contenido de las normas penales resulta congruente con lo que establece el artículo 38 fracción III de la Constitución, en el sentido de que los derechos de la ciudadanía se suspenden únicamente durante la extinción de una pena corporal.

Luego, a mi juicio, la suspensión de los derechos políticos prevista en la normativa penal **no tiene un carácter autónomo sino accesorio**, pues se decreta en la sentencia como consecuencia necesaria de la imposición de la pena de prisión y, conforme a dicho ordenamiento, **dura únicamente el tiempo que se haya determinado para que la persona esté privada de su libertad.**

---

<sup>99</sup> La cual dio lugar a la emisión de la jurisprudencia **1a./J. 74/2006**, de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: **"SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. AL SER UNA SANCIÓN ACCESORIA DE LA PENA DE PRISIÓN CUANDO ÉSTA ES SUSTITUIDA INCLUYE TAMBIÉN A LA PRIMERA"**, la cual establece que la suspensión de los derechos políticos de una persona es una pena producida como consecuencia necesaria de la pena de prisión, motivo por el cual su naturaleza es accesorio, pues deriva de la imposición de la pena privativa de la libertad personal y su duración depende de la que tenga ésta.

En consecuencia, en los precedentes sostuve que dada la naturaleza accesoria de la suspensión de derechos políticos –como consecuencia necesaria de la pena de prisión–, cuando dicha pena es sustituida, la suspensión debe seguir la misma suerte, ya que la pena principal se sustituye en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos ya referida,<sup>100</sup> lo que no ocurre cuando se trata de penas autónomas, las cuales son impuestas por las personas juzgadoras en uso de su arbitrio judicial y de conformidad con el tipo penal respectivo.<sup>101</sup>

Al respecto, en los precedentes consideré aplicable el criterio de la Sala Superior en el sentido de que cuando una pena corporal impuesta es sustituida por cualquier otra que no implique privación de la libertad, la suspensión de derechos político-electorales **concluirá de tal manera que éstos deben ser restituidos plenamente**, pues si la referida suspensión es consecuencia de la aplicación de una pena de prisión, tal medida debe desaparecer cuando la pena corporal es sustituida por otra que no limite la libertad personal, como puede ser multa, trabajo en beneficio de la comunidad, **o por tratamiento en libertad preparatoria o prelibertad**, entre otras.

En esa tesitura, considero que la Sala Superior ha sostenido que **la reinserción social constituye uno de los principios fundamentales del derecho penal**, reconocido en el artículo 18 de la Constitución, la cual tiene por objeto que las penas se orienten y sean compatibles con los valores constitucionales y democráticos, de modo que no

---

<sup>100</sup> Como se desprende de la sentencia del juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-20/2007** del índice de la Sala Superior.

<sup>101</sup> Conforme a la contradicción de tesis **8/2006**, citada previamente.

representen una venganza respecto de las personas responsables de la comisión de un delito, sino que tiendan a lograr su **reintegración en la comunidad y a prevenir el delito, esto es, que aquéllas no vuelvan a delinquir.**<sup>102</sup>

Así, conforme al mencionado criterio, debe entenderse que quien goza del beneficio penitenciario de **libertad preparatoria, no tiene ya una pena corporal que limite el ejercicio de sus derechos político-electorales**, pues ha sido liberada anticipadamente a cambio de informar el lugar de su residencia y de trabajo, así como de presentarse periódicamente ante la autoridad que se determine y, en su caso, acreditar el cumplimiento de las medidas de tratamiento propuestas.

En tal contexto he sostenido que la interpretación propuesta resulta acorde con la finalidad de la sustitución de las penas que se identifica con la prevención especial para lograr la readaptación de la persona sentenciada, de manera que quien se encuentre bajo el beneficio de **libertad preparatoria** –y, por ende, en el ejercicio de su libertad corporal– puede ejercer sus derechos políticos, ya que ello contribuye a su adecuada reinserción a la sociedad.

En ese sentido, he señalado que en las sentencias mayoritarias se ha hecho un simple control de legalidad, al concluir que las normas reglamentarias prevén la rectoría de los juzgados en la ejecución, para ordenar en qué momento se deja sin efectos la suspensión de derechos político-electorales, pasando por alto que **a este Tribunal Electoral le compete conocer de las cuestiones relacionadas con**

---

<sup>102</sup> Conforme al criterio contenido en la jurisprudencia **20/2011**, bajo el rubro: **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES”**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.



**la violación a los derechos político-electorales de la ciudadanía, en términos del artículo 99 de la Constitución.**

Lo anterior bajo mi convicción de que esta Sala Regional – como Tribunal Constitucional– está obligada a realizar un control constitucional de las normas **atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, con base en el cual los derechos del actor a votar y a la identidad deben ser analizados de manera integral.**

Por ello, si a través del referido beneficio penitenciario se concedió al actor la oportunidad de compurgar lo que resta de su pena fuera de prisión; es decir, en libertad, **debe considerarse que ha cesado la causa de suspensión de sus derechos políticos decretada por resolución judicial** y, por ende, las personas están en aptitud de ejercer en plenitud su derecho a votar y a identificarse.

Por tanto, resulta incongruente –a mi juicio– que se pretendiera una reintegración social de la persona bajo el argumento de que la reinserción se puede lograr al purgar su pena en libertad (fuera de prisión), y que al mismo tiempo se le excluyera socialmente al no dejarla formar parte de los asuntos políticos del país ni obtener el documento que lo identifica como mexicano, lo que incluye el ejercicio de sus derechos de voto y de identidad.

Bajo esa tesitura, es oportuno señalar que si bien lo que se protege directamente en un juicio de la ciudadanía es el ejercicio del voto en sus diferentes vertientes, en forma indivisible e interdependiente se tutelan también otro tipo de derechos humanos, como son el derecho a la identidad, de la

mano con la reinserción y la readaptación social, como se establece en la tesis **XV/2011**,<sup>103</sup> bajo el rubro: **“CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL”** e incluso el de acceso a la salud.<sup>104</sup>

En tal sentido, de antemano he considerado que es obligación del Estado proporcionar a la ciudadanía el documento con el que se le permita acreditar su identidad, como lo establece el artículo 4º de la Constitución, razón por la cual el INE ha procurado que la Credencial no solamente sea un mero instrumento para votar, sino que ha generado las condiciones necesarias para que se convierta en un documento integral y confiable de identificación oficial a nivel federal en el que confluyan ambas cualidades.

Por ello, he sostenido que la interpretación propuesta en los precedentes habría protegido en mayor medida los derechos de la ciudadanía, de conformidad con el imperativo constitucional de interpretación PRO PERSONA, pues la intervención oportuna del órgano jurisdiccional hubiera permitido a las personas actoras contar con el instrumento que les haría posible identificarse y ejercer su derecho de voto, contribuyendo a una correcta reinserción social y protegiendo también su derecho a la identidad, mediante una propuesta que armonizara el sistema.

Lo anterior pues si bien corresponde a quienes juzgan penalmente la aplicación de la norma en la materia y, en su caso, la emisión de la sentencia condenatoria que

---

<sup>103</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 55 y 56.

<sup>104</sup> Como se sostuvo en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-270/2018**, citado previamente en la sentencia.

corresponda, una vez que las y los juzgadores especializados en ejecución decretan la libertad de la persona, es a este órgano jurisdiccional electoral a quien le concierne interpretar la norma aplicable en la materia, a efecto de privilegiar el adecuado ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, bajo los principios de indivisibilidad e interdependencia establecidos en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución.

Así, a pesar de mi convicción acerca del criterio que he sostenido en los precedentes citados, considero que el caso en estudio presenta diferencias que me obligan a formular un planteamiento que tutele únicamente el derecho a la identidad del Promovente, como se explica enseguida.

En efecto, en el presente caso se combate una determinación de la Autoridad responsable que declaró improcedente la Instancia administrativa promovida por el Actor, debido a que no advirtió que aquél hubiera comprobado el cese de la suspensión de sus derechos político-electorales, ya que su registro en el Padrón Electoral fue dado de baja con motivo de la suspensión de derechos notificada por la autoridad penal, al haber sido condenado por jueces penales en distintas causas, a pesar de que en autos consta que **se le concedió el beneficio penitenciario de la condena condicional.**

No obstante, es de resaltarse que –como se explica en la sentencia– para combatir la Resolución impugnada el Actor enderezó dos motivos de agravio, a saber: **a) Que se le impide ejercer el derecho a votar que la Constitución le otorga; y, b) Que se le impide contar con un medio que le permita, entre otras cuestiones, identificarse ante**

**distintas autoridades, a efecto de acceder a servicios de salud como el SEGURO POPULAR, para obtener un tratamiento que no puede solventar por cuenta propia.**

En ese sentido, es un hecho notorio que se invoca en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley Electoral, que en el diverso juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1050/2019** – del cual fui Ponente–, esta Sala Regional estableció **mayoritariamente** un criterio conforme al cual estimó posible tutelar el derecho de identidad de las personas por parte de la Autoridad responsable, de manera independiente al político-electoral.

Ello en virtud de que, por un lado, la parte actora en aquel juicio no formuló motivos de disenso que hicieran posible a este órgano jurisdiccional advertir –aunque fuera mediante un principio de agravio– que la suspensión de sus derechos político-electorales le causaba algún perjuicio; y, por otro, que la referida suspensión –como ocurre en el presente caso– no pudo ser revisada, al existir una determinación judicial firme.

Con base en lo anterior y tomando en consideración que el Promovente –como se mencionó líneas arriba– solicitó la intervención de este órgano jurisdiccional, a efecto de **contar con un medio de identificación que le permitiera cumplir con el requisito necesario para acceder al servicio de salud que brinda el SEGURO POPULAR**, bajo el argumento de que requiere un tratamiento médico que no puede solventar por su cuenta, estimo que mediante el criterio referido previamente –el cual se reproduce en esta sentencia y me obliga– es posible tutelar el derecho a la identidad cuya vulneración aduce, a pesar de que –en virtud de la **posición mayoritaria** conforme a la cual se estima que esta Sala Regional no puede restituir a las personas en el ejercicio de

dichos derechos– no pueda ser objeto de tutela su derecho político-electoral de votar.

Por lo expuesto, fundado y motivado, es que formulo el presente **VOTO RAZONADO**.

**MAGISTRADO**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**