

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-1215/2019

ACTOR: GERARDO RIVERA
ROSALES

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

MAGISTRADA PONENTE:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

SECRETARIOS: MÓNICA CALLES
MIRAMONTES Y NOE ESQUIVEL
CALZADA

Ciudad de México, a nueve de enero de dos mil veinte.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **modificar** el acto impugnado, con base en lo siguiente.

G L O S A R I O

| | |
|---------------------------|--|
| Cédula | Cédula de Identidad Ciudadana señalada en el artículo 104 de la Ley General de Población |
| Credencial | Credencial para votar con fotografía |
| Código Penal Local | Código Penal para el Distrito Federal vigente durante la instrucción de la causa |

| | |
|--------------------------------|---|
| | penal seguida en contra del actor |
| Constitución | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| DERFE | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| Juicio de la Ciudadanía | Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano |
| Junta Distrital | 15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México |
| Ley de Medios | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Ley Electoral | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Lineamientos | Lineamientos para la incorporación, actualización, exclusión y reincorporación de los registros de las ciudadanas y los ciudadanos en el padrón electoral y la lista nominal del electorado |
| Registro | Registro Federal de Electores |
| Suprema Corte | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| Vocalía | Vocalía del Registro Federal de Electores en la 15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México |

A N T E C E D E N T E S

I. Solicitud. El ocho de agosto de dos mil diecinueve¹, el actor solicitó la expedición de su Credencial y le fue entregado en el Módulo de Atención Ciudadana el “aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos”, en el cual consta el folio del trámite.

III. Instancia administrativa. Toda vez que le fue rechazado el trámite, el veintiuno de septiembre, el actor inició la instancia administrativa correspondiente.

¹ En adelante todas las fechas están referidas a (2019) dos mil diecinueve, salvo mención expresa de otro año.

IV. Resolución impugnada. El dieciséis de octubre, la Vocalía emitió la resolución sobre la solicitud de expedición de credencial determinando la negativa.

V. Juicio de la Ciudadanía

1. Demanda. Inconforme con dicha resolución, el cinco de noviembre, el actor interpuso Juicio de la Ciudadanía, integrándose así el expediente SCM-JDC-1215/2019, que fue turnado a la ponencia a cargo de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas

2. Rechazo del proyecto. En sesión pública de nueve de enero de dos mil veinte, se presentó la propuesta de resolución en el sentido de confirmar la resolución impugnada, el cual fue rechazado por mayoría de votos, por lo cual se ordenó la realización del engrose a cargo del Magistrado Héctor Romero Bolaños, de conformidad con el turno interno.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un juicio promovido por un ciudadano que alega violaciones a su derecho político-electoral de votar, derivado de la negativa de expedirle su Credencial por parte de la Vocalía; supuesto normativo y ámbito geográfico respecto de lo cual tiene competencia esta Sala Regional y ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 segundo párrafo Base VI, 94 primer párrafo 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 3 párrafos 1 y 2 inciso c), 4 párrafo 1, 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso a) y 83 párrafo 1 inciso b) fracción I.

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General del INE, en el cual establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

SEGUNDA. Autoridad responsable. Por lo que corresponde a la autoridad señalada como responsable, tiene tal carácter la DERFE, por conducto de la Vocalía, en razón de que según lo disponen los artículos 54 párrafo 1 inciso c) y 126 párrafo 1 de la Ley Electoral, es el órgano del INE encargado de prestar los servicios inherentes al Registro, entre los que se encuentra la expedición de la Credencial, por lo que se coloca en el supuesto del artículo 12 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 30/2002 emitida por la Sala Superior de rubro **“DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. LOS VOCALES RESPECTIVOS SON CONSIDERADOS COMO RESPONSABLES DE LA NO EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA, AUNQUE NO SE LES MENCIONE EN EL ESCRITO DE DEMANDA”**².

TERCERA. Requisitos de procedencia. El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los

² Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003 (dos mil tres), páginas 29 y 30.

artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1 y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios, por lo siguiente:

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

b) Oportunidad. La demanda fue interpuesta dentro del plazo de cuatro días hábiles a que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley de Medios, toda vez que en la copia certificada de la cédula de notificación de la resolución impugnada remitida por la autoridad responsable, se estableció que el plazo para presentar el medio de impugnación transcurriría del veintinueve de octubre al cinco de noviembre; por lo que si la demanda fue presentada el último día indicado es evidente su oportunidad.

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.

d) Interés jurídico. En la especie se surte tal supuesto, dado que el actor controvierte la resolución de la instancia administrativa que estimó improcedente la expedición de su Credencial, lo que estima contraviene el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

e) Definitividad. Este requisito debe tenerse por cumplido, en razón de que no está previsto en la normativa algún medio de defensa que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, ello tomando en consideración que agotó previamente la instancia administrativa prevista en el artículo

143 de la Ley Electoral y el acuerdo INE/CG1065/2015 del Consejo General del INE.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía y no advertir alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar los agravios contenidos en la demanda.

CUARTA. Síntesis de agravios.

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

Así, tal como lo señala el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia.

Lo anterior, de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia **03/2000**, emitida por el Tribunal Electoral con el rubro: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**.³

Señalado lo anterior, a continuación, se expone una síntesis de los agravios que el actor planteó en su escrito de demanda.

³ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

Agravios

1. Rehabilitación de derechos políticos.

En su concepto, si bien le fueron suspendidos sus derechos político-electorales, por virtud de una pena privativa de libertad, la responsable debió tomar en consideración que ello quedaba sin efectos al momento en que se le sustituyó la pena por el beneficio penitenciario consistente en libertad preparatoria.

Así, estima que los diferentes sustitutivos de la pena de prisión se encuentran encaminados a contribuir a una adecuada reinserción del individuo y una falta de rehabilitación de derechos retardaría injustificadamente tal fin.

2. Derecho de identidad en su vertiente de obtener un medio de identificación oficial.

El actor considera que la responsable no tomó en consideración que la Credencial es un documento de identificación innegable y de utilidad práctica que facilita el ejercicio de otros derechos, y que no existe un impedimento legal para que se le niegue dicho medio de identificación oficial.

Señala que la responsable vulnera sus derechos humanos, ente ello, el derecho al trabajo y a la salud al serle imposible acceder a servicios derivado de la falta de un medio de identificación.

Considera que la autoridad responsable no tomó en consideración la situación de desventaja en que se encuentra con el resto de la sociedad, omitiendo

aplicar a su favor los principios de igualdad y progresividad.

QUINTA. Metodología

De la síntesis de agravios puede advertirse que el actor presenta argumentos relativos a dos temas esenciales:

- 1. Rehabilitación de derechos político-electorales por obtención de la “libertad preparatoria”.**
- 2. El derecho a obtener un medio de identificación.**

Así, el estudio se hará de conformidad y en el orden de las temáticas antes señaladas, en las cuales se analizarán en conjunto los agravios expuestos en cada una.

Lo anterior, atendiendo a lo establecido en la jurisprudencia 4/2000, emitida por el Tribunal Electoral, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.⁴

SEXTA. Estudio de fondo.

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

- 1. REHABILITACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES POR OBTENCIÓN DE LA “LIBERTAD PREPARATORIA”**

En el caso concreto, la autoridad responsable consideró que no era posible expedir al actor su credencial, derivado de que, en su concepto, se encuentra suspendido en sus derechos políticos, por haber sido condenado a una pena privativa de libertad.

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.

Así, resolvió que aun cuando el actor obtuvo la libertad preparatoria, la causa de suspensión de derechos político persiste hasta que se compurgue la pena privativa de libertad -ya sea a través de un beneficio penitenciario-, por lo cual, considera que no se encuentra rehabilitado en tales derechos.

Por su parte, el actor argumenta que la pena fue modificada y sustituida por un beneficio penitenciario, y que al estar en libertad actualmente se encuentra rehabilitado en sus derechos políticos.

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.

a. Derechos político-electorales y causas de suspensión

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

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

Así, conforme a los artículos 7, numeral 1, 9, 130 y 131, numeral 2, de la Ley Electoral, para el ejercicio del derecho a votar debe cumplirse con:

- Inscripción al Registro Federal de Electores.
- Contar con credencial vigente.

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

De acuerdo con el artículo 38 de la Constitución⁵ existen diversos supuestos para la suspensión de los derechos y prerrogativas de la ciudadanía derivado de causas penales, para el asunto que nos ocupa destacamos las siguientes:

- Cuando la persona está **sujeta a un proceso criminal** por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II).
- Durante la **extinción de una pena** corporal (fracción III).
- Por **sentencia ejecutoria que imponga** como pena esa suspensión (fracción VI).

⁵ “**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 señale 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.”

De lo anterior, puede advertirse como elemento diferenciador que en 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 numeral en cita, establecen supuestos en los que **una persona fue objeto de sentencia condenatoria**.

La diferencia entre estas últimas radica en que la **fracción III** -durante la extinción de la pena- hace alusión a una **pena accesoria**, es decir, es consecuencia de la compurgación de una pena privativa de la libertad; mientras que la **fracción VI** -por sentencia que la imponga- hace referencia a una **pena autónoma**, es decir, que se impone de manera específica en sentencia ejecutoriada.⁶

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

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

⁶ Esto es concordante con lo establecido en el artículo 45 del Código Penal Federal –aplicable en el caso del actor-, 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. 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.

Padrón Electoral.

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

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

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

Ahora bien, en el caso que se analiza **existe una resolución firme de la autoridad penal** en la cual se determinó expresamente que el beneficio penitenciario que se otorgó al actor -libertad preparatoria- constituía una **suspensión de la pena** con la cual **se mantendría la suspensión de sus derechos políticos**, como se observa a continuación.

En atención a los requerimientos formulados por la Magistrada Instructora, la Juez Interina Décimo Noveno Penal y el Juez Cuarto de Ejecución de Sanciones Penales de la Ciudad de México remitieron a esta Sala Regional diversa documentación, entre ella la siguiente:

- Extracto y puntos resolutiveos de la sentencia dictada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, en el recurso de apelación promovido por el actor a fin de controvertir la sentencia penal dictada en primera instancia, por virtud de la cual se le condenó a una pena privativa de libertad.
- Certificación a través de la cual el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala Penal recibe constancias relativas al juicio de amparo promovido por el actor, en el cual le fue negado el amparo y protección de la justicia federal.
- Oficio número 11190/2019, dirigido a esta Sala Regional, por virtud del cual el Juez Cuarto de Ejecución de Sanciones Penales de la Ciudad de México, informó a esta Sala Regional lo siguiente:

“... Hago de su conocimiento que, respecto de la suspensión ordenada mediante resolución dictada por el Juez Vigésimo Séptimo Penal de esta Ciudad, en fecha 26 veintiséis de abril de 2017 dos mil diecisiete, este Órgano Judicial no ha hecho ningún pronunciamiento respecto de la suspensión o rehabilitación de los derechos políticos del sentenciado (...) ello en virtud de que no ha compurgado en su totalidad la pena de prisión a que condenado (sic).”

- Resolución de veinticuatro de julio de dos mil diecinueve, en la cual se resolvió que era procedente otorgar al actor la libertad preparatoria al actor.

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 documentación expedida por autoridades penales en ejercicio de sus facultades.

Luego, tal y como se desprende de las constancias señaladas, no se advierte que exista un pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional penal en la cual se ordene la rehabilitación de derechos políticos del actor.

Por el contrario, esta Sala Regional advierte que existen determinaciones de la autoridad penal, de las cuales es posible desprender 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.**

Conforme a los elementos expuestos en el caso concreto y 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 actor 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** de los agravios a estudio.

2. EL DERECHO A OBTENER UN MEDIO DE IDENTIFICACIÓN

En concepto de esta Sala Regional, si bien no era procedente la expedición de la Credencial para que el actor ejerciera derechos políticos, ello no implica que en automático pudiera ser negada para el solo fin de que el actor obtuviera un documento de identificación oficial.

Al respecto, ha sido un criterio asumido por esta Sala Regional, en los diversos juicios de la ciudadanía SCM-JDC-1050/2019 y SCM-JDC-1084/2019,⁷ en los cuales concluyó que la Credencial tiene también la función de ser un medio de identificación y que puede ser expedida a aquellas personas que se encuentren suspendidas en sus derechos político-electorales.

Así, en concepto de esta Sala Regional son **fundados** los agravios del actor en los cuales plantea que era procedente la expedición de su Credencial para poder contar con un medio de identificación, tal como a continuación se explica.

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?

⁷ Sentencias emitidas en sesión pública del veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, aprobadas por mayoría de votos del Pleno de esta Sala Regional.

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 1° 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,⁸ 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

⁸ Concretamente en su artículo 83, numeral 1, inciso b), fracción I, en relación con el diverso 80, numeral 1, inciso a).

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 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.⁹

⁹ 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,

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 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.**¹⁰

Tomo XXXIII, abril de 2011, página 323–, el juicio de amparo es improcedente para combatir actos, resoluciones o normas de carácter electoral.

¹⁰ 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

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 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

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.

a ser registrada de manera inmediata desde su nacimiento,¹¹ 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.¹²

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 derechos, como el derecho al nombre y a la nacionalidad, así como a conocer su filiación y origen.¹³

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

¹¹ De conformidad con la reforma publicada el diecisiete de junio de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

¹² 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.

¹³ 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.

derechos, según el sujeto de que se trate y las circunstancias del caso.¹⁴

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 Corte¹⁵ y la Corte-IDH¹⁶ 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.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷ establece que toda persona tiene derecho a la **personalidad jurídica**, así como a una **nacionalidad**, mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁸ 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

¹⁴ En la sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil once. Fondo y Reparaciones, párrafo 122.

¹⁵ 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.

¹⁶ En el caso Contreras y Otros Vs. El Salvador. Sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil once. (Fondo, reparaciones y costas).

¹⁷ En sus artículos 6 y 15.

¹⁸ En sus artículos 18 y 20.

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.

En septiembre de dos mil seis, en el caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile,¹⁹ 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:

¹⁹ 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 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

“123. (...) **Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado** al deber de garantía establecido en el artículo 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 Convención 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 Convención 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 Convención no se vean mermadas por la aplicación 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 Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta **no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana**, intérprete última de la Convención Americana.”²⁰

[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 Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que las normas internas no pueden hacer nugatorios los derechos

²⁰ Caso ALMONACID ARELLANO Y OTROS VS. CHILE. Sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil seis. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

reconocidos dentro del sistema interamericano de derechos humanos.

Poco después, la Corte-IDH reiteró su jurisprudencia en torno al control de convencionalidad,²¹ señalando que el poder judicial debe ejercer no solo un control de constitucionalidad sino de convencionalidad, y que éste debe realizarse **ex officio**.²²

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 todas las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales con independencia de su pertenencia o no al poder judicial,²³ 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*,²⁴ en la que se abordan aspectos importantes del control de convencionalidad, los cuales se detallan enseguida:

²¹ 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.

²² De manera oficiosa.

²³ 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).

²⁴ CASO GELMAN V. URUGUAY, supervisión de cumplimiento de sentencia dictado el veinte de marzo de dos mil trece.

- 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 sentencias²⁵ bajo las siguientes dimensiones: **a)** Cosa juzgada internacional,²⁶ y, **b)** Interpretación realizada por la Corte-IDH.²⁷

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.

²⁵ Ver voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en la sentencia del CASO GELMAN V. URUGUAY, antes citada.

²⁶ RES JUDICATA.

²⁷ RES INTERPRETATA.

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.**²⁸

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.²⁹

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**

²⁸ Caso GELMAN V. URUGUAY, supervisión de cumplimiento de sentencia, veinte de marzo dos mil trece.

²⁹ 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 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.

de leyes y, en su caso, pudieran inaplicar una determinada norma a un caso concreto.³⁰

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.

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**

³⁰ 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.”

que dicha jurisprudencia fuera más favorable a los derechos humanos.³¹

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 derechos humanos consignados en los tratados internacionales.³²

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.

³¹ 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.

³² 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.

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 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.

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

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

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

Lo anterior se desprende así de los artículos 4 y 29 de la Constitución, los criterios emitidos por la Suprema Corte, la Corte Interamericana citados previamente, así como del

artículo 107 de la Ley General de Población, inclusive, del numeral 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el capítulo tercero denominado “derecho a la identidad”.

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

Así, el derecho a la identidad es esencial para el ejercicio de otros derechos, lo que es reflejo de la interrelación e interdependencia entre los derechos humanos.

Esto, pues solo mediante el respeto y garantía del derecho a la identidad 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 única e insustituible.**

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

geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.³³

Asimismo, en el Programa Interamericano para el Registro Civil, Universal y Derecho a la Identidad³⁴ se estableció que los Estados tienen la obligación de asegurar el pleno reconocimiento del **derecho a la identidad, indispensable** para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, **económicos, sociales y culturales.**

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

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

³³ Sentencia de 29 veintinueve de marzo de 2006 dos mil seis. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 193.

³⁴ 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.

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

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

3. Antecedentes de la credencial para votar como medio de identificación oficial.

3.1. Origen de la credencial para votar

El seis de abril de mil novecientos noventa fue publicado en el Diario Oficial, el Decreto que reformó y adicionó diversos artículos de la Constitución,³⁵ entre ellos, el 36 y 41; en tal reforma se instituyó, entre otras cuestiones, las bases para la conformación de un organismo encargado de la función estatal de la organización de las elecciones federales (artículo 41).

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

³⁵ “**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”, 1990, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

Con esta legislación se creó y se establecieron las reglas para la conformación del **Catálogo General Electoral** -el cual dejó de existir con la reforma político electoral 2014 dos mil catorce- bajo una técnica censal en la que se recabarían los datos de las personas mayores de dieciocho años, además, y con base en el cual se formaría el padrón electoral. Además, se establecía que para la incorporación al padrón electoral era necesaria solicitud individual en que constara firma, huella digital y fotografía de las y los ciudadanos.³⁶

De esta forma, con base en estos instrumentos registrales el Instituto Federal Electoral expedía la credencial para votar.³⁷

Ahora bien, fue hasta el tres de julio de mil novecientos noventa y dos que el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral **aprobó que en la credencial para votar se incluyera la fotografía** y diversos elementos de seguridad.³⁸

Así, desde entonces, la credencial para votar ha sido un documento de suma trascendencia; de tal forma que, los mecanismos de seguridad y el modelo ha ido cambiando para ser adaptado a las necesidades y a la realidad social. Este documento además de ser indispensable para el ejercicio de derechos político-electorales, ha sido

³⁶ 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.

³⁷ *Ídem*.

³⁸ Acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral por el que se aprueban modificaciones al modelo actual de la Credencial para Votar con fotografía (CG253/2007), publicado el dos de octubre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

considerado en nuestro país como un instrumento de identificación oficial.

3.2. La cédula de identidad ciudadana

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

En ese mismo año, específicamente el veintidós de julio,³⁹ se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformó y adicionó 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.⁴⁰

De igual forma, desde entonces también se estableció en dicha ley que sería obligación de las y los ciudadanos mexicanos la de inscribirse en un **Registro Nacional** y obtener su **Cédula de Identidad Ciudadana** -documento

³⁹ Aprobada el catorce de julio de mil novecientos noventa y dos.

⁴⁰ 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.

que contendría diversos datos de identificación, entre ellos, fotografía del titular, firma y huella dactilar.⁴¹

Asimismo, se estableció que el Registro Nacional de Ciudadanos (y Ciudadanas) y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés públicos que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.⁴²

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

3.3. La credencial para votar 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, por una parte, la credencial como instrumento para ejercer derechos político-electorales; y, por otra, se determinó la necesidad de expedir uno distinto que acreditara la ciudadanía mexicana; es decir, la Cédula de Identidad Ciudadana.

Si bien, normativamente se estableció de manera paralela y diferenciada la existencia de la credencial para votar como instrumento para ejercer derechos político-electorales, y, por otra parte, se determinó la expedición de la cédula de

⁴¹ Artículo 107 de la Ley General de Población. Contenido vigente desde mil novecientos noventa y dos.

⁴² Artículo 97 de la Ley General de Población. Contenido vigente desde mil novecientos noventa y dos.

identidad ciudadana; sin embargo, **este último mecanismo hasta la fecha no se ha materializado de manera autónoma.**⁴³

Ahora, corresponde a esta Sala Regional analizar a **la credencial para votar como un medio de identidad ciudadana en nuestro país.**

En este punto importa hacer énfasis en que, si bien, en la Constitución se estableció que existirían dos instrumentos registrales, en la Ley General de Población se incorporó en el artículo cuarto transitorio lo siguiente:

“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 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.

⁴³ Debe destacarse que entre el dos mil nueve y dos mil quince se implementaron programas para expedición de una cédula de identidad a menores de edad.

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

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

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

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

De esta manera, se otorgó a la credencial para votar un doble carácter, como medio de identificación oficial de la ciudadanía ante instancias diversas al ámbito electoral, y se dio paso al perfeccionamiento de la credencial para incorporar mayores mecanismos de seguridad que pudieran dar lugar a garantizar su 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 Instituto Federal Electoral y ahora del INE, en torno a los mecanismos de seguridad y datos de identidad que incluye; sino también a partir de medidas legislativas, ejemplo de ello es la incorporación de la Clave Única del Registro de Población y la obligación de intercambio de información para lograr incorporar dicho elemento a cargo de la Secretaría de Gobernación.

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

Al respecto, en la jurisprudencia de rubro **“CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. SU EXISTENCIA POR SÍ MISMA NO ACREDITA LA INCLUSIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL DE UN CIUDADANO”**,⁴⁴ el Tribunal Electoral señaló que la credencial es un **elemento de identificación** exigible para la realización de diversos **trámites ante las dependencias gubernamentales, instituciones bancarias, etcétera.**

De igual manera, 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”**,⁴⁵ 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

⁴⁴ Sala Superior. Tercera Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. VIII. Electoral Primera Parte - Vigentes, Página. 109.

⁴⁵ 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.

reforma la Ley General de Población, se desprende que la credencial para votar con fotografía es, esencialmente, el **documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto el cual, además y en forma accesoria, sirve como medio de identificación oficial.**

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

Además de lo anterior, debe destacarse que en el Acuerdo INE/CG1499/2018, mediante el cual el Consejo General del INE aprobó el modelo de credencial para votar 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.⁴⁶

Otro dato relevante que evidencia la importancia de la credencial para votar es el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial emitido en dos mil diecisiete.⁴⁷

En este documento la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó un análisis en torno a la problemática

⁴⁶ Dada la importancia que cobra la Credencial para Votar 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.

⁴⁷ Pronunciamiento sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/pronunciamiento-sobre-el-derecho-de-las-personas-procesadas-y-sentenciadas-penalmente-0>.

existente ante la negativa de la credencial para votar a las personas que se encontraban suspendidas de sus derechos político-electorales, concluyó y recomendó al INE expedir dicha credencial sin que ello implicara el desconocimiento de la suspensión de derechos político-electorales para las personas procesadas o sentenciadas que se encontraran en libertad.

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

3.4. Obligación de expedición de la credencial para votar para para toda la ciudadanía mexicana.

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

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

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

otros-, y se encuentra reconocido en los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución.

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

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

Sin embargo, la Constitución también establece la obligación de conformar un registro nacional de ciudadanas y ciudadanos, a partir del artículo 36 que 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 públicos** y, por tanto, **responsabilidad que corresponde al Estado y a la ciudadanía en términos de la Ley.**

Al respecto, se expidió la reglamentación correspondiente en la Ley General de Población para cumplir el mandato constitucional, empero, por virtud de un artículo transitorio de esta ley **se encomendó al entonces Instituto Federal Electoral, dicha obligación.**

Ello se traduce en que el mandato constitucional 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.**

El contexto funcional y estructural del Registro Federal Electoral puede explicar en gran medida que el INE esté a cargo de esta obligación del Estado –expedir un documento oficial de identidad-. Esto, a partir de la funcionalidad, importancia y confiabilidad del registro de ciudadanía que se lleva desde el surgimiento del entonces Instituto Federal Electoral, dada su importancia para la legitimidad y confiabilidad de las elecciones.

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

Abundado sobre esta última idea, se destaca que a partir de que se otorgó a la autoridad electoral la atribución de expedir un documento de identidad, cuya base constitucional está en el artículo 36 de la Constitución –a diferencia del registro electoral que surgió del artículo 41-, se puede advertir que:

- Se estableció que el entonces Instituto Federal Electoral debía firmar convenios con dependencias públicas para que este medio fuera aceptado.⁴⁸
- Se fueron optimizando los mecanismos de seguridad de las credenciales para cumplir el doble propósito (para votar y como medio de identificación).
- Se ha implementado el uso de la tecnología para formar un registro de ciudadanas y ciudadanos que, mediante diversos datos -entre ellos, la biometría con

⁴⁸ 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 veintidós de julio de 1992 mil novecientos noventa y dos, 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 con los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral**.

las huellas dactilares- permiten identificar de manera confiable e insustituible a las personas.

- La credencial para votar fue teniendo mayor aceptación en las instituciones públicas y privadas como medio para identificar a las personas.
- Se ha dado un uso cotidiano a la credencial entre las y los particulares, como documento de identificación para efectuar transacciones o diversos actos jurídicos.

Todo ello generó que a lo largo de veintisiete años la credencial para votar se consolidara **como el medio de identificación oficial** aceptado por dependencias públicas, privadas y actos entre propios particulares, **indispensable para las personas en la vida cotidiana**. Y esto ha sido así no solo a partir de una disposición contenida en una ley, sino también por su funcionalidad y la necesidad -colectiva e individual- de contar con un instrumento de identificación único y aceptado en todo el país.

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

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

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

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

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

Si bien, se reconoce que la credencial para votar puede cumplir sus dos funcionalidades en todos aquellos casos en que las personas se encuentren activas en sus derechos políticos; ello no ocurre así en casos como el que ahora se analiza.

Esto, dado que el actor se encuentra suspendido en sus derechos políticos, y a partir de ello se le ha negado la credencial para votar; sin embargo, **las normas de la ley**

electoral citadas en este apartado no pueden ser entendidas como una limitación absoluta a derechos humanos para las personas que se encuentran en el supuesto del actor.

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

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

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

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

Al respecto, en el artículo 34 se define a la ciudadanía como:

“Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.”

Cabe hacer la acotación de que sobre este último requisito, el Tribunal Electoral emitió 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”**,⁴⁹ en la cual de manera muy clara señala que la comisión de un delito intencional no es determinante por sí solo para desvirtuar la presunción de tener un modo honesto de vivir en los términos concebidos en la Constitución.

Al respecto, por disposición constitucional, **las causas de pérdida de la ciudadanía solo serán** (artículo 37, apartado C):

- Por aceptar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.
- 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;

⁴⁹ Registro 920824. 55. Sala Superior. Tercera Época. Apéndice (actualización 2001). Tomo VIII, P.R. Electoral, Página. 77.

- 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.

Como se analizó previamente, la compurgación de una pena privativa de libertad, como es el caso, únicamente tiene como efecto la suspensión de derechos político-electorales; con lo que no se pierde la calidad de **ciudadano o ciudadana mexicana**.

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

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

- Llevar un registro nacional de ciudadanas y ciudadanos.
- Expedir la credencial para votar como medio de identificación a ciudadanas y ciudadanos.

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

Así, como analizamos, la credencial para votar es un instrumento que tiene un doble carácter:

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

Ahora, como se ha destacado, el derecho a la identidad se materializa a través de un mecanismo de identificación oficial, dado que mediante este derecho se permite la individualización de las personas y su reconocimiento como parte integrante de una sociedad, lo que le permite a cada individuo ser reconocido de manera única e insustituible.

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

Al respecto, Ricardo Guastini⁵⁰ señala que puede llamarse evolutiva a la interpretación que, rechazando o, en todo

⁵⁰ Guastini, R., Estudios sobre la interpretación jurídica, UNAM, (Biblioteca Jurídica Virtual), disponible en www.biblio.juridicas.unam.mx, Páginas. 50 y 51.

caso, apartándose de anteriores interpretaciones consolidadas, atribuye a un texto normativo un significado nuevo, distinto del que históricamente había asumido.

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

Al respecto, la Corte Interamericana ha reconocido que los derechos humanos deben interpretarse de manera evolutiva, al considerar que los tratados sobre derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Señala que dicha interpretación evolutiva consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados de la Convención de Viena de 1969.⁵¹

Asimismo, dicho Tribunal Internacional ha establecido en su jurisprudencia que la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de dicha Convención.⁵²

En el mismo sentido, la Suprema Corte ha señalado que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México que tengan un *estatus*

⁵¹ Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999 mil novecientos noventa y nueve, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

⁵² Caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* Sentencia de 31 de agosto de 2001 dos mil uno (Fondo, Reparaciones y Costas)

(estado o situación) constitucional con base en la interrelación sustantiva entre las normas de fuente internacional y constitucional, lleva a concluir que el contenido y alcance de cada derecho humano es dinámico, por dos razones principales: primero, 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 derechos reconocidos y, segundo, debido a que la interpretación de los derechos humanos reconocidos en normas constitucionales o de tratados internacionales es evolutiva.**⁵³

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 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 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.

⁵³ Amparo en Revisión 6025/2014, Primera Sala de la Suprema Corte.

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

En consecuencia, las reglas aplicables a la credencial en cuanto al ejercicio de los derechos político-electorales no pueden hacer nugatorio lo establecido en los artículos 4º, 29 y 36 de la Constitución, en consonancia con la Ley General de Población, en 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”*.⁵⁴

⁵⁴ 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, porque si bien aquélla 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.

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 vigente⁵⁵ y que de acuerdo con las mediciones efectuadas previo a la elección presidencial de dos mil dieciocho 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

⁵⁵ Según información estadística del INE, consultable en la dirección electrónica: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>, al veinticinco de octubre de dos mil diecinueve un total de noventa millones ciento treinta y dos mil doscientas cincuenta (**90'132,250**) personas mayores de dieciocho años cuentan con una Credencial vigente.

noventa y tres de cada cien tenían ese instrumento que les sirve tanto para votar como para identificarse.⁵⁶

De esta forma, conforme a las máximas de la experiencia esta Sala Regional advierte que la credencial para votar es el medio de identificación solicitado por dependencias gubernamentales y privadas a fin de acceder a diversos derechos y servicios.

Esta conclusión no deja a un lado que también existen otros medios de identificación que normalmente pueden ser aceptados como el pasaporte o cédula profesional, entre otros.

Al respecto, a continuación, se enuncia de manera ejemplificativa los requisitos que se solicitan para obtener el Pasaporte y los documentos que como identificación admite el Sistema de Administración Tributario:

| Pasaporte⁵⁷ | Sistema de Administración Tributaria (SAT)⁵⁸ |
|-------------------------------|--|
| Credencial para votar | Credencial, expedida por el INE |

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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 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.

| Pasaporte ⁵⁷ | Sistema de Administración Tributaria (SAT) ⁵⁸ |
|--|--|
| | (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 que **eventualmente** pueden ser admitidos para que las personas se identifiquen en diversas instituciones, **la credencial para votar es el único respecto del que se ha reconocido su función como medio de identificación de la ciudadanía.**
- A diferencia de otros documentos, para la expedición de la credencial los requisitos esenciales que se exigen son aquellos que se vinculan **al registro de la identidad de personas mayores de edad.**

- La expedición de los demás documentos que eventualmente también podrían servir para identificar a las personas, son destinados a personas con características específicas o que pertenecen solo a un sector de la población como: determinado grado académico, ser una persona adulta mayor, liberación del servicio militar –en el que en México por regla solo corresponde a los hombres de forma obligatoria-, pertenecer a un sistema de seguridad social o servicio de salud público, entre otras; **esto no ocurre así con la credencial para votar.**
- Además, la credencial para votar **se expide de forma gratuita**, a diferencia de algunos de los otros documentos citados que requieren del pago de derechos.

Otro aspecto fundamental que puede destacarse para evidenciar la importancia de que la credencial para votar sea expedida aun ante la suspensión de derechos político-electorales, puede evidenciarse en los requisitos para acceder a servicios, y de forma ejemplificativa podemos observar el sector de los servicios de salud:

| Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)⁵⁹ | |
|--|--|
| Credencial para votar | |
| Pasaporte vigente | |
| – | |
| Cédula profesional | |
| Cartilla del Servicio Militar Nacional | |
| Matrícula consular | |
| – | |
| Tarjeta/Cédula/Carnet de identidad de ciudadanos extranjeros, Forma migratoria FM2 o FM3, ADIMSS | |

⁵⁹ 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.

Así, con lo anterior puede destacarse que, la credencial para votar es el medio de identificación que permitiría acceder a los servicios de salud y cuya obtención deriva únicamente de la inscripción de un registro que reconoce la identidad; pues los demás documentos son consecuencia de un trámite que se relaciona a las condiciones económicas o sociales que no comparte 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 alguno de los documentos señalados como medio de identificación; en realidad, **es la credencial para votar la que, hasta ahora, permite cumplir al Estado Mexicano con su deber de garantizar la expedición de un medio de identidad** y llevar un registro de las personas mayores de dieciocho años.

Esto último no da lugar a cuestionar la regularidad constitucional del sistema de normas que reglamentan el padrón electoral y el listado nominal, pues a través de ellas se garantiza únicamente el derecho a ejercer derechos político-electorales.

Sin embargo, el reconocimiento y desarrollo del derecho humano a la identidad, dio lugar a que se le encomendara al INE la obligación de llevar un registro de ciudadanía y la expedición del instrumento de identidad ciudadana; siendo ahora necesario que esta autoridad implemente mecanismos para hacer efectivo dicho derecho a la identidad de la ciudadanía, **sin exclusión de personas suspendidas del ejercicio de derechos político-electorales.**

Esto, porque en la actualidad la obligación del INE va más allá de tutelar el derecho a las personas que pueden ejercer derechos político-electorales. Esto es, tiene a su cargo el deber de proporcionar el medio de identificación oficial a todas y todos los ciudadanos del país.

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

Al respecto, este Tribunal Electoral buscado la tutela del derecho a la identidad aun de forma independiente al político-electoral, pues ya otras Salas Regionales 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, personas con algún tipo de discapacidad, como fue ilustrado en el asunto resuelto por la Sala Regional Guadalajara en el expediente SG-JDC-279/2019; en el cual acudió una persona para exigir la corrección de datos de su padre que se encontraba imposibilitado médicamente para hacer la solicitud de manera personal, -y consecuentemente para ejercer sus derechos político-electorales- respecto de lo cual se determinó la procedencia de la expedición de su credencial con la corrección de datos solicitada.⁶⁰

⁶⁰ Esta sentencia surgió de la negación al trámite de solicitud de actualización del padrón electoral por corrección de datos personales y credencial de elector, bajo el argumento de que “**no se obtuvo la voluntad de manera indubitable de una persona en estado vegetativo**”, 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

Por su parte, la sentencia dictada en el expediente SM-JDC-247/2019, emitida por la Sala Regional Monterrey 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.⁶¹

En ambos casos, si bien se observa que no existía una problemática derivada de la suspensión de derechos políticos, la expedición de la Credencial atendía a la necesidad de contar con un medio de identificación para tener la posibilidad de acceder a otros derechos, porque dependencias públicas así lo requerían; en un caso, para iniciar trámites de una pensión y en el otro el acceso a servicios de salud.

Es decir, se puso en relieve la problemática que personas en situación de vulnerabilidad pueden tener para acceso a diversos derechos humanos, si no se cuenta con la credencial para votar como medio de **identificación**.

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

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 para votar, 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**.

⁶¹ Esta sentencia surgió derivado de la negación a la solicitud de trámite para la actualización del padrón electoral, en la que se buscó la corrección de datos en el domicilio y expedición de su credencial para votar por la falta de manifestación directa y personal ya que fue promovida por la madre del actor, con el fin de que la persona pudiera ser identificada y estuviera en posibilidad de acceder a atención en instituciones del sector salud y a apoyos que requería por su condición de discapacidad, en la cual se revocó la determinación impugnada ya que la responsable debió atender a la condición de salud del actor y de precariedad económica de quien promovió en su nombre y estimar satisfecho el requisito de voluntad de actualización del padrón y derecho a recibir una nueva credencial de elector; asimismo en dicha resolución se mencionó que la credencial para votar, tiene una naturaleza dual e indisoluble, siendo esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto y como medio de identificación oficial.

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

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

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

Cabe destacar que, al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha definido que los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. **Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto.** Lo anterior, también

implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos.

Asimismo, señala que el principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento.⁶²

Eso se traduce en que, al INE y a este órgano jurisdiccional, **corresponde hacer efectivo el derecho a la identidad de todas y todos los ciudadanos**, y a partir de ello **se tutelan derechos de otra índole que se hacen depender de la obtención de un medio de identificación**; tales como, salud, educación, trabajo, desarrollo de la persona y la posibilidad efectiva de que pueda reintegrarse en la sociedad.

Lo cual es un medio para que se consiga en su momento que la ciudadanía que se encuentre en los supuestos como el del actor, en tanto no tengan la rehabilitación de sus derechos político-electorales.

Todo ello nos lleva a la importancia de dar efectividad al derecho a la identidad, tutelando el derecho de recibir la

⁶² LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, agosto 2018, p. 10 y 11.

credencial para votar a personas que no pueden ejercer dichos derechos, ya sea por situación física, material o jurídica.

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

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

Lo anterior no significa que exista contraposición entre el desarrollo normativo en el que se regulan los instrumentos como el padrón electoral y listado nominal, pues ellos tienen un fin específico, el ejercicio de derechos político-electorales.

En el caso concreto, el actor no puede ejercer dichos derechos, sin embargo, ello no significa que no sea posible su obtención como medio de identificación oficial –que está a cargo del INE- a fin de que le sea respetado su derecho a la identidad.

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

De esta manera, **el sistema normativo electoral no puede ser entendido como una restricción y mucho menos una**

limitante absoluta del derecho humano a la identidad, como ocurre a partir de la negativa de credencial impugnada.

Si bien, **el actor no goza del derecho a contar con la credencial para el fin específico de ejercer su derecho al voto** –activo o pasivo-, **ello no implica que no pueda obtenerla para fines únicos de hacer efectivo su derecho a la identidad** contenido en el bloque de constitucionalidad.

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

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

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

“Artículo 134.

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

Tal disposición –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 y, en su caso, inaplicar la disposición porque dicha norma a partir del mandato constitucional de realizar una **interpretación pro persona (favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia)**, permite concluir que la credencial puede expedirse aun cuando exista una suspensión de derechos políticos, pero solo para fines de identificación.

Respecto de esta técnica de interpretación la Suprema Corte⁶³ ha definido que es aplicable cuando:

- Dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección.
- Dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.

⁶³ 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”. [Registro: 2018781. Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I]

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 inscritas 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 las personas que se encuentran suspendidas en sus derechos políticos, como 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 para votar**.

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

Esto, considerando que el reconocimiento derechos humanos impone a las autoridades la obligación de

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

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

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

De esta manera, en concepto de esta Sala Regional, si bien, no existe una contraposición de las normas que regulan el padrón electoral y las listas nominales, en el caso, al momento de la negativa de la Credencial del actor, se

actualizó una **falta de instrumentación por parte de la autoridad administrativa** del deber que la ley 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**.

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.

Inclusive, la implementación de los citados mecanismos fue ordenada a la autoridad responsable en diverso expediente SCM-JDC-1050/2019, en la cual se otorgó un plazo de tres meses a fin de que en los módulos de atención ciudadana se garantice el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales.

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**.

Por tal motivo, esta Sala Regional estima que son fundados los planteamientos del actor, relativos a que le asiste derecho de obtener la Credencial como medio de identificación oficial.

Así, en consideración de esta Sala Regional son **parcialmente fundados** los agravios expuestos por el actor y, en consecuencia, procede **modificar** la resolución impugnada, sin que ello implique una rehabilitación de sus derechos político-electorales, conforme a los efectos siguientes.

SÉPTIMA. Efectos.

Conforme a lo expuesto en la razón y fundamento que antecede, se procede a fijar los efectos de la presente sentencia.

- Se **modifica** la resolución controvertida.
- Se ordena a la autoridad responsable que **expida al actor su 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.
- Se ordena poner a disposición del actor su credencial 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

ÚNICO. Se **modifica** la resolución impugnada, para los efectos precisados en la presente sentencia y se ordena la expedición de la Credencial al actor como instrumento de identificación oficial.

NOTIFÍQUESE; **personalmente** al actor; **por correo electrónico** a la DERFE, así como la Vocalía, con 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 **mayoría**, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien formula voto particular, así como el voto razonado del Magistrado 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 ROJAS⁶⁴ RESPECTO DE LA SENTENCIA DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-1215/2019⁶⁵

Con fundamento en el artículo 193 párrafo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo voto particular al no coincidir con la presente sentencia por las razones que se exponen a continuación.

- **ENGROSE**

⁶⁴ En la elaboración del voto colaboraron: Rosa Elena Montserrat Razo Hernández y Luis Enrique Rivero Carrera.

⁶⁵ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

Este asunto fue turnado a la Ponencia a mi cargo y presenté un proyecto de sentencia en el que propuse **confirmar** la resolución del INE relativa a la improcedencia de expedición de la Credencial del actor por estar suspendido en sus derechos político-electorales por sentencia firme emitida por un órgano jurisdiccional en el ámbito penal.

Sostuve que está acreditado que el actor fue condenado a una pena de prisión, y si bien actualmente goza del beneficio de libertad preparatoria, ello no implica que disponga de su libertad definitiva o que haya cumplido la totalidad de su condena, pues la pena de prisión a la que fue condenado no ha sido compurgada ni sustituida, lo que debe suceder para que sea rehabilitado en sus derechos políticos.

También consideré que el beneficio de libertad preparatoria obtenido por el actor no sustituía la pena de prisión, sino que únicamente modificó la forma en que debía cumplirse.

En ese sentido, aun cuando el actor está fuera de prisión, sigue sujeto a restricciones y medidas de vigilancia específicas, e incluso, si no las cumple, podría revocarse dicho beneficio y ordenar su reaprehensión y encarcelamiento. Es decir, la pena modificada a través del beneficio de libertad preparatoria subsiste mientras no concluya el plazo de la pena de prisión a que fue condenado, aun cuando deba ejecutarse de modo distinto.

Por otra parte, propuse calificar como infundados los agravios del actor relativos a la vulneración a su derecho de identificarse -como derecho autónomo- pues a mi consideración, la naturaleza y características de la Credencial son meramente electorales, y si bien actualmente cuenta con una calidad dual: como instrumento electoral y como medio de identificación, ello no varía su origen y

función primordial, ni implica que el INE tenga alguna obligación en relación con la tutela del derecho a la identidad que implica el otorgamiento de un medio de identificación.

No obstante, la mayoría consideró que estos agravios debían calificarse como fundados y ordenaron al INE expedir la Credencial al actor únicamente como medio de identificación oficial, pues partiendo de la dualidad que tiene dicho instrumento, sostienen que esta Sala Regional debe proteger en el caso, el derecho de la identidad del actor -circunstancia que no comparto- por lo que se determinó engrosar mi propuesta.

▪ **MOTIVOS DE DISENSO**

Mis pares consideran que debe ordenarse al INE -exclusivamente frente a la violación de los derechos a la identidad- que se expida la Credencial al actor como medio de identificación, sobre la base de que el INE fue omiso en implementar mecanismos para garantizar el derecho a la identidad a su cargo.

En ese sentido, me aparto de dichas consideraciones, 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.

En la sentencia se 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.

En ese sentido, 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.

En la sentencia, después de hacer un análisis del contenido del derecho a la identidad tutelado constitucional y convencionalmente y estudiar los alcances del ejercicio del control de convencionalidad de los actos de autoridad, se 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, se sostiene que el INE 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 lo que, el que una persona se encontrara suspendida de sus derechos político-electorales y por ello se negara la expedición de su Credencial, vulneraría su derecho a la identidad.

Reconozco que en la sentencia se hizo un esfuerzo argumentativo considerable con el objeto de justificar la expedición de la Credencial únicamente como medio de identificación en aras de proteger el derecho a la identidad, sin embargo, desde mi perspectiva se sustenta en algunas premisas incorrectas, las cuales 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

La sentencia 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 la sentencia se hace un extenso 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.

Sin embargo, esta última afirmación en torno a 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 estimarse en la expedición de un medio de identificación por parte del Estado Mexicano.

Incluso, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 sentencia.

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, sobre todo 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.

Como ejemplo, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios (y usuarias) de los Servicios Financieros, en su sitio oficial⁶⁶ enlista los documentos expedidos por las autoridades mexicanas que permiten a las personas

⁶⁶ <https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/consejos-de-seguridad/789-sabes-como-identificarte>

identificarse para la realización de trámites ante instituciones financieras, dentro de los que se encuentran, además de la Credencial:

- Pasaporte
- Cédula profesional
- Cartilla del servicio militar nacional
- Certificado de matrícula consular
- Tarjeta única de identidad militar
- Tarjeta de afiliación al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)
- Credenciales y carnets expedidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas o por el Seguro Popular
- Licencia para conducir
- Documentación expedida por el Instituto Nacional de Migración que acredite la calidad migratoria para personas físicas de nacionalidad extranjera

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

No pasa desapercibido para la suscrita que otro elemento de 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 y que ese **documento debe estar desvinculado de procesos político-electorales**; además, dicho órgano señaló que en caso de no implementarse en lo inmediato tal identificación, se debía garantizar que las personas sentenciadas que se encuentren en libertad, puedan 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 las que he enumerado anteriormente.

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, pues 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 ha 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 indisoluble 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 **CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL**⁶⁷.

⁶⁷ 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.

Esto es, la finalidad accesoria de identificación de la Credencial -referente a que el Estado a través de sus órganos prevea la expedición y 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, aun 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.

En ese sentido, estimo que la mayoría hace una interpretación incorrecta de 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 tomar en cuenta que parte de las consideraciones expuestas por la Sala Superior al resolver el Juicio de la Ciudadanía 84 del año pasado, 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 razón, 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 para una autoridad adicionales a las que estableció la legislación lo que transgrediría el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Sobre esta línea, 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 que comparto en su integridad.

Por lo anterior considero que no corresponde al INE tutelar el 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.

Así, a mi juicio, no le es exigible 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.

Aunado a ello, el hecho de ordenar la entrega de Credenciales, únicamente como medios de identificación,

puede producir una perversión en el sistema electoral. Me explico.

Las personas que obtengan su Credencial de esta manera - estando suspendidas en sus derechos político-electorales por sentencia penal firme- estarían en posibilidad de hecho, de ejercer de manera indebida algunos de sus derechos que les fueron suspendidos en términos del artículo 38 fracciones III y VI y párrafo segundo de la Constitución.

Un ejemplo de ello, acontecería precisamente cuando un ciudadano o ciudadana pretenda ejercer su voto en los procesos de presupuesto participativo de la Ciudad de México, pues de conformidad con la convocatoria respectiva⁶⁸, en dichos ejercicios podrán participar de forma presencial las personas originarias de dicha ciudad y vinculadas a la unidad territorial de que se trate, bastando que el día de la jornada se presenten con su Credencial vigente, sin que exista un mecanismo mediante el cual las personas integrantes de las mesas receptoras de votación puedan verificar si quienes acuden a votar están suspendidas o no de sus derechos político-electorales.

Por lo anterior, emito el presente voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO
HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, CON FUNDAMENTO EN**

⁶⁸ Dicha convocatoria puede ser consultada en la página electrónica <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/convocatoria-unica/>, correspondiente al Instituto Electoral de la Ciudad de México.

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-1215/2019.

Con todo respeto me permito formular el presente voto razonado, en virtud de la posición que he sostenido en distintos precedentes⁶⁹ 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 señalados he votado en contra de que considerar que a las personas que se les ha concedido un beneficio penitenciario se les niegue la posibilidad de ejercer derechos políticos y, por ende, obtener la Credencial para tales efectos.

Así, en este tipo de asuntos considero que se les debe reconocer que han sido rehabilitados en sus derechos políticos, ya que, dichas personas se encuentran en libertad por virtud de una sustitución de la pena, esto es, una modificación en la forma de cumplir una pena privativa de libertad.

No obstante, en la propuesta que presento al Pleno he decidido adoptar el criterio asumido por la mayoría de la integración de esta Sala Regional, toda vez que, el actor ha planteado dos temas fundamentales y es necesario lograr el consenso en la decisión. Por una parte, controvierte la

⁶⁹ Entre ellos los relativos a los juicios de la ciudadanía **SCM-JDC-100/2019**, **SCM-JDC-136/2019**, **SCM-JDC-157/2019**, **SCM-JDC-1055/2019**, **SCM-JDC-1090/2019**.

negativa de la Credencial para ejercer derechos políticos, y, por otra, expresa que aun ante una suspensión de derechos políticos el INE debió expedir su credencia como medio de identificación.

Al respecto, sobre cada uno de estos temas el Pleno ha asumido mayoría, conformándose ésta por distintos (a) integrantes, a saber:

1. Negar la credencial para ejercer derechos políticos cuando la persona goce de un beneficio penitenciario (expedientes identificados con las claves SCM-JDC-100/2019, SCM-JDC-136/2019, SCM-JDC-157/2019, SCM-JDC-1055/2019, SCM-JDC-1090/2019)
2. Otorgar la credencial para votar solo para que la persona pueda identificarse (SCM-JDC-1050/2019 y SCM-JDC-1084/2019)

De esta forma, en los precedentes no ha existido unanimidad sobre alguno de los temas planteados, de tal forma que, en el primero de ellos he sido yo quien ha asumido una posición minoritaria, y, respecto al segundo, conforme parte de la mayoría.

Por tanto, a fin de lograr el consenso necesario para llevar a cabo el análisis de ambos temas planteados, he decidido adoptar la posición mayoritaria respecto del primero de los temas apuntados.

Ahora bien, ahora que he expresado la razón que me ha llevado a asumir el criterio de la mayoría de este Pleno, me permito expresar mi posición del tema, en concordancia con lo que he señalado en todos los precedentes antes identificados.

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 debe tomarse 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.

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 a los derechos humanos de las personas.

Ello en virtud del criterio sustentado por la Suprema Corte, al conocer de la contradicción de tesis **8/2006**,⁷⁰ 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**.

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,⁷¹ 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.⁷²

⁷⁰ 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 accesoria, pues deriva de la imposición de la pena privativa de la libertad personal y su duración depende de la que tenga ésta.

⁷¹ Como se desprende de la sentencia del juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-20/2007** del índice de la Sala Superior.

⁷² Conforme a la contradicción de tesis **8/2006**, citada previamente.

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 libertad preparatoria**, entre otras.

En esa tesitura, 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 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.**⁷³

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

⁷³ 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.

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 solo 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 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, a mi juicio, resulta incongruente 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**,⁷⁴ 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.⁷⁵

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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Como se sostuvo en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-270/2018**, citado previamente en la sentencia.

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 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 libertad preparatoria.**

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 instituciones públicas.**

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.

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**, 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