



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-369/2023

ACTOR:

VLADIMIR LEONEL VALERO
CANSECO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SECRETARIO TÉCNICO NORMATIVO
DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO EN FUNCIONES:
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIAS:
NOEMÍ AIDEÉ CANTÚ HERNÁNDEZ Y
ÁNGELES NAYELI BERNAL REYES

Ciudad de México, uno de febrero de dos mil veinticuatro.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública, **confirma** el oficio de clave INE/DERFE/STN/30994/2023 emitido por el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y personas electoras) del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
ANTECEDENTES.....	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.	5
SEGUNDA. Juzgamiento con perspectiva.	6
TERCERA. Causal de improcedencia.	8
CUARTA. Requisitos de procedencia.....	9
QUINTA. Contexto de la impugnación.....	10
A. Solicitudes iniciales.....	10
B. Juicio 321.....	12
C. Acto impugnado.....	16

SEXTA. Síntesis de agravios.....21
 SÉPTIMA. Estudio de fondo.....25
 A. Credencial para tutelar el derecho al voto.....25
 B. Credencial para la tutela del derecho a la identidad.....43
 C. Credencial para la tutela del derecho de afiliación política.....46
 RESUELVE.....48

G L O S A R I O

Acto impugnado, oficio controvertido u oficio impugnado	Oficio de clave INE/DERFE/STN/30994/2023 emitido por el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y personas electoras) del Instituto Nacional Electoral
Actor o promovente	Vladimir Leonel Valero Canseco
Autoridad responsable o Secretario técnico	Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Credencial	Credencial para votar con fotografía
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y personas electoras) del Instituto Nacional Electoral
Juicio 321	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana) de clave SCM-JDC-321/2023
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Oficio 27827	Oficio INE/DERFE/STN/27827/2023 emitido por el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y personas electoras) del Instituto Nacional Electoral en respuesta a las solicitudes -seis de junio y cinco de



octubre de dos mil veintitrés- realizadas por el actor

Suprema Corte

Suprema Corte de Justicia de la Nación

De los hechos narrados en la demanda y de las constancias del expediente se advierte lo siguiente.

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

I. Solicitudes de la parte actora

a. Solicitudes. El seis de junio y cinco de octubre de dos mil veintitrés¹, el actor presentó ante la DERFE, escritos a través de los cuales solicitó que se realizaran las acciones necesarias para la expedición de su Credencial, porque se encontraba privado de su libertad y en situación de prisión preventiva.

b. Respuestas a las solicitudes. El veinticuatro de octubre, el Secretario técnico a través del Oficio 27827 emitió contestación a las solicitudes planteadas por el actor -seis de junio y cinco de octubre- lo que notificó a través del correo electrónico de la persona representante del promovente.

II. Juicio 321.

1. Demanda. El treinta y uno de octubre, el actor presentó demanda ante este órgano jurisdiccional, para controvertir entre otras cuestiones, la indebida notificación del Oficio 27827; escrito con el cual, en su oportunidad, se integró el expediente de clave SCM-JDC-321/2023 del índice de esta Sala Regional.

2. Sentencia. El dieciséis de noviembre, el pleno de este órgano jurisdiccional determinó declarar fundada la violación alegada en el Juicio 321 y revocar el acto entonces reclamado, a efecto de

¹ En adelante las fechas se entenderán referidas al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

que la autoridad responsable emitiera una nueva respuesta en la que, de ser necesario, se allegara de mayores elementos para tener certeza de la situación jurídica del actor; que analizara nuevamente las peticiones que planteó en sus escritos y le brindara una efectiva orientación para que estuviera en plenas condiciones de ejercer sus derechos, haciendo de su conocimiento la forma en la que podría solicitar su inscripción en la lista nominal que se conforme para que vote si así lo desea en las próximas elecciones federales, entre otras previsiones.

III. Oficio impugnado. En cumplimiento a lo anterior, el treinta de noviembre, el Secretario técnico mediante el oficio INE/DERFE/STN/30994/2023, reiteró la negativa de expedición de Credencial.

IV. Juicio de la ciudadanía.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el cuatro de diciembre, el actor presentó ante esta Sala Regional la demanda que originó el juicio de la ciudadanía en que se actúa.

2. Turno y requerimiento. El cinco siguiente, la magistrada presidenta ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-369/2023**, que fue turnado a la ponencia a cargo del magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios, y mediante la misma actuación requirió a la autoridad responsable realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la referida ley.

3. Instrucción. En su oportunidad, se ordenó radicar el juicio indicado y al estimar que se encontraban reunidos los requisitos legales para ello se admitió a trámite la demanda para, con posterioridad, acordar el cierre de instrucción.



R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que es un juicio promovido por un ciudadano quien ostentándose, entre otras calidades, como integrante del pueblo indígena otomí, controvierte el Oficio impugnado que reiteró la negativa de expedición de su Credencial; supuesto competencia de esta Sala Regional y entidad federativa -Ciudad de México- en que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución: Artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 164, 165, 166 fracción III inciso c), 173 párrafo primero y 176 fracción IV.

Ley de Medios: Artículos 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG130/2023, aprobado por el Consejo General del INE, que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas².

² Esto, pues en términos de lo determinado por la Sala Superior al resolver el asunto general SUP-AG-155/2023 (párrafo 22), la vigencia de las modificaciones realizadas en el acuerdo INE/CG130/2023 a las circunscripciones, quedó condicionada al inicio del proceso electoral federal dos mil veintitrés y dos mil veinticuatro.

SEGUNDA. Juzgamiento con perspectiva.

a. Perspectiva intercultural

El actor se autoadscribe como indígena otomí, por lo que cobran aplicación plena los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y personas que los integran en la Constitución, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³.

Por ello, esta Sala Regional adoptará una perspectiva intercultural en este asunto⁴, pero también reconocerá los límites constitucionales y convencionales de su implementación, ya que debe respetar los derechos humanos de las personas⁵ y la preservación de la unidad nacional⁶.

³ Así lo ha sostenido la Sala Regional en los juicios SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1645/2017, SCM-JDC-69/2019 y acumulados, SCM-JDC-141/2019 y acumulado, SCM-JDC-1047/2019, SCM-JDC-1097/2019, SCM-JDC-1202/2019, SCM-JDC-1205/2019, SCM-JDC-1206/2019, SCM-JDC-126/2020 y acumulados, SCM-JDC-240/2020 y acumulado y SCM-JDC-228/2022 entre otros.

⁴ De acuerdo con [i] la Guía de actuación para los juzgadores [y juzgadoras] en materia de Derecho Electoral Indígena de la Sala Superior, [ii] el Protocolo de Actuación, y [iii] los elementos establecidos en la jurisprudencia 19/2018 de la Sala Superior de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL** Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018, páginas 18 y 19.

⁵ De acuerdo con la tesis VII/2014 de la Sala Superior de rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD** consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 59 y 60.

⁶ De acuerdo con la tesis aislada 1a. XVI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro: **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL** consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, febrero de 2010, página 114.



b. Reglas de Brasilia

En el caso, el promovente se ostenta como persona privada de su libertad, al estar sujeta a la figura de prisión preventiva en una causa penal.

En ese tenor, tal como se precisa en la exposición de motivos y en el capítulo I, sección 2ª artículo 1 de las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad⁷ aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en dos mil ocho y actualizadas en la XIX Cumbre de dos mil dieciocho, en las que México fue participante –invocadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Profesores de Chañaral y otras Municipalidades Vs. Chile–, se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas⁸ y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En el caso, la privación de la libertad se considera como una causa de vulnerabilidad⁹, por lo que el presente asunto será resuelto en forma adicional desde esta perspectiva.

⁷ Consultables en la página electrónica oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30061.pdf>

Se invocan como hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo señalado en la tesis I.3o.C.450 C (10a.), de rubro: **HECHO NOTORIO. LO CONFIGURA LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA EN EL PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMO PÁGINA ELECTRÓNICA OFICIAL DE GOBIERNO.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, noviembre de 2021, Tomo IV, página 3367.

⁸ Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal.

⁹ Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y **la privación de libertad.** [El resaltado es propio]

TERCERA. Causal de improcedencia.

La autoridad responsable señaló en su informe circunstanciado, que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 10 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios, consistente en que no se afecta el interés jurídico del actor.

Ello, al considerar que de la demanda se advierte que el promovente se duele del contenido del Oficio impugnado, en el que se le informó que el INE está imposibilitado jurídica y materialmente para acudir al Centro de Reclusión donde se encuentra para atender su solicitud de expedir la Credencial, toda vez que la normativa electoral hoy en día no contempla la credencialización de las personas recluidas en los diferentes centros bajo el modelo de prisión preventiva, por lo que contar con la Credencial no es un elemento para que ese sector poblacional pueda ejercer su derecho al voto.

Por lo anterior, señala que no existe una violación de los derechos político-electorales como lo manifiesta el actor, puesto que en todo momento ha garantizado el derecho al voto de la ciudadanía que se encuentra en prisión preventiva, y solicita se determine el desechamiento por la causal de improcedencia invocada.

A juicio de esta Sala Regional, **la referida causal de improcedencia debe ser desestimada**, ya que los argumentos que hace valer la autoridad responsable en todo caso se tratan de cuestiones relacionadas con el estudio que deberá realizar esta Sala Regional respecto de los agravios vertidos en la demanda y atenderla en este momento significaría prejuzgar el caso sometido a esta jurisdicción, lo que es jurídicamente inviable.



En consecuencia, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 135/2001, de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE**¹⁰, esta Sala Regional desestima la causal de improcedencia alegada.

CUARTA. Requisitos de procedencia.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7 párrafo 2, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 13 párrafo 1 inciso b) y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito, en ella el actor hizo constar su nombre y asentó su firma autógrafa; identificó el acto impugnado; mencionó los hechos base de la impugnación y los agravios que estima le causan afectación, así como la autoridad a la que se le imputa.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito toda vez que el acto impugnado se emitió el treinta de noviembre y el actor refiere que tuvo conocimiento en la misma fecha, lo cual no es controvertido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado; mientras que la demanda se presentó el cuatro de diciembre ante esta Sala Regional; es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios, por lo que es evidente su oportunidad.

c) Legitimación e interés jurídico. La parte actora cumple con dichos requisitos, ya que se trata de un ciudadano quien por propio derecho, y ostentándose, entre otras calidades, como

¹⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, tomo XV, enero de 2002, página 5.

integrante del pueblo indígena otomí, controvierte el Oficio impugnado emitido por el Secretario técnico “...en el que reitera la negativa de expedición de la credencial para votar al imponerme la obligación de acudir a solicitarla a las oficinas o módulo que determine el Instituto Nacional Electoral...” pues considera que ello vulnera su esfera jurídica.

d) Definitividad. No existe otro medio de impugnación que el actor deba agotar previo a esta instancia jurisdiccional federal, al tratarse de la presunta violación al derecho de petición¹¹ que se encuentra previsto en los artículos 8 y 35 fracción V de la Constitución, lo que es competencia directa de esta Sala Regional.

Así, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación que nos ocupa, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la demanda planteada.

QUINTA. Contexto de la impugnación.

Para contar con claridad respecto al tema de la controversia se considera necesario contextualizarlo a partir de los siguientes hechos relevantes de la cadena impugnativa:

A. Solicitudes iniciales

En su oportunidad, el actor realizó dos solicitudes dirigidas a la DERFE, conforme a lo que enseguida se precisa:

a. Escrito de seis de junio:

- En su condición de prisión preventiva, pidió que se realizaran las acciones necesarias para la expedición de su Credencial.

¹¹ Similar criterio fue adoptado por esta Sala Regional al resolver el diverso Juicio 321, que forma parte de la cadena impugnativa que origina el presente medio de impugnación.



- Dada su condición, estaba imposibilitado para exhibir un comprobante de domicilio y acta de nacimiento a su nombre, por lo que era necesario que se previera dicha circunstancia.
- Solicitaba que se realizara la consulta correspondiente a la autoridad jurisdiccional y penitenciaria sobre su situación jurídica actual.

b. Escrito de cinco de octubre:

- Que, con el propósito de dar seguimiento a su solicitud previa, adjuntaba la copia certificada de su acta de nacimiento, así como de la constancia de reclusión expedida por la Jefa de Unidad Departamental en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte en la Ciudad de México, con las que acreditaba su lugar de nacimiento y situación de reclusión.
- Que reiteraba su solicitud para que, considerando su situación de persona en prisión preventiva, se realizaran las acciones necesarias para que se recabara su firma y se llevara a cabo la toma de su fotografía para que le fuera expedida su credencial para votar con fotografía.
- Que señalaba como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el ubicado en Virginia 68 (sesenta y ocho), Colonia Parque San Andrés, Alcaldía Coyoacán, en la Ciudad de México.

Como se desprende de lo anterior, en sus peticiones el actor expuso que al ser una persona privada de su libertad -en condición de prisión preventiva- era necesario que se llevaran a cabo diversas previsiones para que se tomaran su fotografía y huellas digitales a efecto de que se emitiera su Credencial.

De igual manera, solicitó que se realizara la consulta

correspondiente a la autoridad judicial y penitenciaria respecto de su situación jurídica procesal.

B. Juicio 321

Ahora bien, como se ha descrito en los antecedentes del caso, el veinticuatro de octubre, el Secretario técnico a través del Oficio 27827 emitió contestación a las solicitudes planteadas; lo que fue controvertido en su momento por el promovente, dando lugar a la formación del Juicio 321 en el que, el dieciséis de noviembre esta Sala Regional determinó declarar fundada la violación alegada en dicho juicio y revocar el oficio entonces combatido.

Para sostener tal determinación se razonó, esencialmente, que le asistía razón al actor al afirmar que se vulneró su derecho de petición, ya que era posible corroborar que no existió congruencia entre lo que fue solicitado en los escritos, con lo que se contestó en el Oficio 27827.

Esto porque aun cuando la autoridad responsable manifestó que dio contestación el veinticuatro de octubre y que la notificó a través del correo electrónico asentado en los escritos del actor, lo cierto es que la pretensión de obtener una respuesta congruente no quedó colmada, porque no se contestaron en forma frontal los planteamientos del promovente, ni tampoco existió certeza en la notificación de dicho acto, lo que era una obligación a cargo de la autoridad responsable.

Al respecto en la sentencia del Juicio 321 se reseñó cómo en el Oficio 27827 se contestó al actor lo siguiente:

- Que según la Ley Electoral las personas ciudadanas debían acudir a las oficinas o módulos que determinara el



INE para solicitar y obtener su Credencial, por lo que no era posible realizar el trámite respecto de las personas privadas de la libertad al interior de los centros penitenciarios.

- Para garantizar el derecho a la identidad, se contaba con la facultad de expedir dicho instrumento a las personas suspendidas en sus derechos político-electorales que se encontraran en libertad y acudieran a los módulos respectivos a solicitar su Credencial¹².
- Que el actor contaba con un registro en el padrón electoral, del que no se advertía alguna suspensión en sus derechos político-electorales.
- Que, en caso de seguir recluso, para ejercer su voto anticipado en el próximo proceso electoral, el actor podría hacerlo en términos de lo que se determinara por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y conforme con los Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva u otros ordenamientos que se llegaren a aprobar¹³.

Ahora bien, en la sentencia federal a que se alude se destacó que, en la contestación emitida por la autoridad responsable, al sostener que las personas debían acudir a los módulos respectivos se eludió hacer señalamientos acerca de la petición expresa del actor, en tanto a que en todo momento afirmó estar privado de su libertad.

Se razonó también que en el Oficio 27827 tampoco se explicó por qué razón, aun cuando el promovente no se encontraba suspendido en sus derechos político-electorales, no era posible

¹² En términos del acuerdo INE/CG62/2020.

¹³ Como los Lineamientos de Organización y Modelo de Operación integrados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE.

acceder en este momento a su petición de otorgarle el medio de identificación electoral como lo pidió, ni se contestó lo relativo a las previsiones que el promovente sabía que debían tomarse al encontrarse recluso bajo la figura de prisión preventiva.

Esto, se argumentó, dado que la autoridad responsable se limitó a señalar que simplemente no era posible acceder a su petición y que, en caso de seguir en reclusión, debía esperar a la emisión de los Lineamientos respectivos, lo que era incongruente al dejar de lado que el promovente fue claro en explicar que se encontraba privado de su libertad.

Así, al resolver el Juicio 321, esta Sala Regional determinó que el promovente tenía razón en que el sustento normativo referido entonces por la autoridad responsable -es decir, el artículo 136 de la Ley Electoral- no podía ser la base para contestar sus escritos, toda vez que su pretensión era precisamente la obtención de su Credencial tomando en consideración su situación de persona en sujeción a prisión preventiva.

En vista de lo anterior se concluyó que al tenerse por acreditada la deficiencia en la respuesta que la autoridad responsable dio a los planteamientos del actor, lo procedente era ordenarle que repusiera la respuesta, tomando en consideración las circunstancias especiales del caso concreto, así como la normatividad que resultara aplicable.

Respecto a la última parte de lo relatado; es decir, la normatividad que resultaría aplicable, lo cierto es que en el Juicio 321 también se destacó, como hecho notorio, que para el momento de la emisión de la correspondiente sentencia federal el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la organización del voto de las Personas en Prisión Preventiva en



el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 (dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro)¹⁴; destacándose que en los citados Lineamientos se establecieron las **bases generales para instrumentar la votación anticipada de las personas en prisión preventiva a nivel nacional**¹⁵.

Se estableció también que a su vez, en el **Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024)**¹⁶, se habían previsto los objetivos para regular el ejercicio del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva, como medida de inclusión y nivelación, estableciendo los aspectos técnicos, operativos y procedimentales que deberían observarse para las elecciones, federal y locales del proceso electoral federal en curso.

En tales condiciones, se argumentó por esta Sala Regional que aun cuando en los invocados ordenamientos no se alude a la credencialización para las personas que se encuentren en esta situación jurídica, lo cierto es que en acatamiento a la sentencia del juicio SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, se tutela el derecho de voto de las personas que se hallan en ese supuesto, como es el caso del actor.

¹⁴ Consultable en la página electrónica oficial del INE: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/C_Gex202311-03-ap-4-a1.pdf mismos que se invocan como hecho notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios y la razón esencial de la tesis I.3o.C.35 K (10a.) de rubro: **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013, página 1373; fundamentación que resulta aplicable en la cita de la página electrónica de dicho Instituto a lo largo de la presente resolución.

¹⁵ En los centros penitenciarios federales y estatales de la República Mexicana que cuenten con las condiciones de seguridad e infraestructura requeridos, conforme a lo que determinen las autoridades de Seguridad Pública.

¹⁶ Consultable en la página electrónica oficial del INE: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/C_Gex202311-03-ap-4-a2.pdf

Aunado a ello, en dicha sentencia se precisó que no tenía razón el promovente en que se le otorgara una credencial como instrumento para ejercer su derecho de voto, ni como un medio de identificación, pues no estaba previsto para las personas en prisión preventiva a las cuales la sentencia de la Sala Superior SUP-JDC-352/2018 y su acumulado les concedió la potestad de votar en las elecciones correspondientes a pesar de su condición de reclusión.

De esta manera se explicó que no debía considerarse discriminatorio o injustificada la no credencialización, pues la normativa expedida por el INE previó una forma instrumental distinta para ejercer el derecho de voto de las personas en prisión preventiva, es decir, garantizó ese derecho aun cuando su ejecución no se realizará con los instrumentos ordinarios que se tienen previstos para ello.

Así, al resolverse el Juicio 321 se concluyó que con la finalidad de que se emitiera una mejor respuesta al promovente, la autoridad responsable debía señalarle al actor en forma enunciativa mas no limitativa, los pasos que debía seguir para ejercer su derecho de voto, el tipo de trámite a realizar para solicitar su inscripción, los requisitos que en su caso habría de cumplir, los tiempos para declarar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de inscripción a la lista nominal que se conforme y la forma de ejercer el sufragio, entre otras.

C. Acto impugnado

Ahora bien, en acatamiento a la sentencia del Juicio 321, en su oportunidad, el Secretario técnico emitió el Oficio controvertido en el cual afrontó la solicitudes del actor cuyo contenido retomó



y en el que, atendiendo a lo previsto en el artículo 8 de la Constitución se le informó, lo siguiente:

Que por lo que hacía a su solicitud sobre ordenar y realizar acciones necesarias para la expedición de su Credencial, considerando su situación particular de persona en prisión preventiva, tal como se le había informado mediante el Oficio 27827, el artículo 136 de la Ley Electoral señala que es obligación de la ciudadanía acudir a las oficinas o módulos que determine el INE a fin de solicitar y obtener su Credencial, por lo que el INE se encontraba “...imposibilitado jurídica y materialmente...” para acudir al Centro de reclusión donde se encuentra el actor para recabar sus datos personales, fotografía y huellas digitales para llevar a cabo el trámite para la obtención de la Credencial.

También se señaló que si bien mediante sentencia emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral en el juicio de clave SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, se ordenó al INE organizar el derecho al voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva, también era cierto que en la referida sentencia no se realizó pronunciamiento alguno respecto a la credencialización de las mismas dentro de los diversos centros de reclusión que existen en el país bajo la modalidad de prisión preventiva.

Así, en el Oficio impugnado se le informó al promovente que la sentencia a que se alude tuvo como finalidad salvaguardar los derechos político-electorales de las personas que se encuentran privadas de su libertad sin que se les haya dictado una sentencia condenatoria; sin embargo, **la Sala Superior reconoció al INE plena libertad para la implementación del ejercicio del voto de las personas en tal supuesto.**

Enseguida, en el Oficio controvertido se destacó que el tres de noviembre, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos y el Modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Concurrente dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024).

Al respecto, se señaló que en la citada normatividad, el INE hasta el momento solo contempló el ejercicio del voto de ese sector de la población **a través del voto emitido de forma anticipada al interior de los Centros penitenciarios que cuenten con las condiciones de seguridad e infraestructura pertinentes para la instalación de mesas receptoras del voto.**

Es por ello que se le precisó al actor que *“...en caso de seguir recluso en el centro donde se encuentra usted, podrá ejercer su voto anticipado en prisión preventiva en el próximo proceso Electoral Concurrente 2023-2024, **siempre y cuando dicho centro de reclusión participe conforme lo determine la Secretaría de Seguridad y protección Ciudadana de la Ciudad de México, y cumpla con los requisitos legales atinentes - énfasis añadido-**”.*

En concordancia con lo anterior, la autoridad responsable indicó en qué consistían tales requisitos, al tenor literal siguiente:

- Estar inscrito en la Lista Nominal del Electorado en territorio Nacional:
- Encontrarse recluso en alguno de los Centros Penitenciarios que se contemplen, previa suscripción de Convenio con el Instituto Nacional Electoral.
- Estar en el supuesto de prisión preventiva; esto es, no tener suspendidos sus derechos político-electorales por sentencia condenatoria o resolución en la que se imponga como pena la prisión y/o suspensión de derechos político-electorales, en términos de lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución.
- Manifestar su intención de registrarse en la Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva, a través del llenado



- de la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva; y
- Entregar dicha solicitud para su revisión y determinación de procedencia.

Por otro lado, se aludió a que es un hecho futuro de realización incierta del que no se podría determinar aún la procedencia o improcedencia de la solicitud -que en su caso presentara el actor- hasta en tanto que el Consejo General del INE emitiera los Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Concurrentes 2023-2024, que sería el momento en que podrían conocerse las fechas para recibir la invitación, el llenado y entrega de la solicitud del actor, así como aplicarse el resto de los requisitos específicos para la determinación correspondiente, así como valorar la incorporación de la ciudadanía solicitante a la Lista nominal aludida, para ejercer su sufragio en las elecciones concurrentes del presente año.

Mediante el Oficio impugnado también se le informó al actor que el INE se encontraba en espera de la determinación que realizara la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de la Ciudad de México respecto del Centro penitenciario donde se encuentra el promovente a fin de que la población en prisión preventiva de dicho centro esté en posibilidad de participar en el ejercicio del sufragio en dicha modalidad, por lo que *“...de ser así y usted aún se encuentre en él bajo esta modalidad, **podrá recibir una Carta Invitación para ejercer su derecho al voto emitido de forma anticipada al interior de los Centros Penitenciarios, en la cual se le hará de su conocimiento tal modalidad de votación, así como los requisitos para participar -énfasis añadido-**”*.

En un segundo apartado, el Oficio impugnado afrontó a la manifestación del actor relacionada con que dada su condición de imposibilidad para exhibir un comprobante de domicilio y acta de nacimiento solicitaba que se previera dicha circunstancia al momento de recabar su información, precisándose que mediante escrito de cinco de octubre, el actor había remitido diversa documentación a la autoridad responsable como era la copia certificada de su acta de nacimiento y la constancia de reclusión.

No obstante, se le reiteró que en términos del artículo 136 de la Ley Electoral era obligación de la ciudadanía acudir a las oficinas o módulos que determine el INE a fin de solicitar y obtener su Credencial, razón por la cual dicho instituto se encontraba imposibilitado jurídica y materialmente para acudir al centro de reclusión donde se encuentra el promovente para atender su solicitud.

En un tercer apartado del Oficio impugnado se dirige respuesta a la solicitud del actor sobre consultar a la autoridad judicial y penitenciaria sobre su situación jurídica procesal actual.

Al respecto se le informó que derivado de una búsqueda realizada en la Base de Datos del Padrón Electoral con su nombre y fecha de nacimiento se localizó un registro coincidente en dicha base, del que se advertía que “...**no existe suspensión alguna solicitada por la autoridad jurisdiccional a su registro, por lo cual usted no se encuentra restringido de sus derechos político-electorales, en términos del artículo 154 numeral 3 de la multicitada Ley General, razón por la cual no es necesario(sic) consultar su situación jurídica”.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-369/2023

Finalmente, en el último apartado del Oficio impugnado se hizo eco del escrito que presentó el actor el cinco de octubre donde había manifestado que dada su condición de persona en prisión preventiva se realizaran las acciones necesarias a fin de que se recabara su firma y se llevaran a cabo la toma de su fotografía y biométricos para que consecuentemente se le expidiera su Credencial, reiterándosele por parte de la autoridad responsable que conforme al artículo 136 de la Ley Electoral era una obligación de la ciudadanía acudir a las oficinas o módulos del INE y que por tanto se encontraba imposibilitado para acudir al Centro de reclusión donde se encuentra el actor para cumplir su pretensión.

SEXTA. Síntesis de agravios.

En su escrito de demanda el promovente combate el acto impugnado de conformidad con los siguientes motivos de disenso:

En primer lugar, expone que el Oficio controvertido es incongruente internamente porque de manera taxativa se concluye por la autoridad responsable que no es posible expedir su Credencial debido a que es obligación del promovente acudir a las oficinas o módulos que determine el INE a fin de solicitarla y obtenerla.

Al respecto señala que esa respuesta se da sin observar una perspectiva que atienda a su situación de persona en situación de cárcel ya que se encuentra privado de su libertad y por tanto no tiene la posibilidad de acudir a oficinas o módulos del INE.

Por otro lado, señala que la autoridad responsable vulnera entonces su derecho de asociación y afiliación ya que con la negativa de expedirle la Credencial le imposibilita afiliarse como

simpatizante o militante de un partido político, en específico el de su predilección, MORENA; ello, con independencia de que se garantice su derecho político-electoral a votar en las elecciones populares como se indica en el Oficio impugnado.

También enfatiza que con relación al derecho de petición la Sala Superior ha interpretado que ese derecho no solo consiste en la capacidad de la ciudadanía para dirigir y formular solicitudes ante cualquier entidad pública sobre asuntos que sean de su competencia; sino que también incluye la obtención de una respuesta adecuada y oportuna por parte de la entidad accionada.

Al profundizar sobre sus agravios, afirma que el Oficio impugnado carece de congruencia interna ya que contiene consideraciones que estima son contrarias entre sí; esto porque por un lado se le indicó que el INE se encuentra imposibilitado para acudir al Centro penitenciario en que se encuentra para cumplir su pretensión pues, conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Electoral, es obligación de la ciudadanía acudir a las oficinas o módulos correspondientes a fin de solicitar y obtener la Credencial; y por otro lado, se le informó que no se puede determinar la procedencia o improcedencia de su solicitud ya que es un hecho futuro de realización incierta.

Por lo que hace a que el Oficio controvertido no se emitió a partir de una perspectiva que atendiera a su circunstancia de persona en situación de cárcel, el promovente aduce que el Secretario técnico interpretó de manera restrictiva la disposición contenida en el artículo 136 de la Ley Electoral pues es evidente que si se encuentra en prisión preventiva no está en aptitud física de presentarse personalmente a las instalaciones que al efecto determine el INE para realizar el trámite de solicitud de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-369/2023

Credencial, con lo que considera se inobserva el principio pro persona al negarse a realizar dicho trámite para ejercer el voto e identificarse.

Para sostener lo anterior, el actor alude en su demanda, de manera destacada a la interpretación realizada por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al emitir la sentencia de los juicios de clave SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, de donde resalta se estableció el criterio consistente en que las personas en prisión preventiva que no hubieran sido sentenciadas tienen derecho a votar al encontrarse amparadas bajo la presunción de inocencia; ordenando, en consecuencia, que el INE implementara una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de las personas presas no sentenciadas.

Destaca también algunas nociones jurisdiccionales respecto del principio pro persona para concluir que la autoridad responsable rechazó su petición de realizar las acciones pertinentes para recabar su firma, toma de su fotografía y biométricos y consecuentemente expedir su Credencial señalando que no era posible realizar dichos trámites al interior de los centros penitenciarios, lo que estima es una interpretación restrictiva que no atiende a la evolución interpretativa de la norma y por tanto al principio pro persona de dar amplitud a la misma, limitándose a la literalidad de ésta, por lo que considera que debe revocarse el Oficio impugnado para que se emita uno nuevo en que se atiendan sus situaciones personales analizando la constitucionalidad de la norma aplicada.

A su juicio, debió preverse la posibilidad de realizar el trámite de la expedición de Credencial a las personas en prisión atendiendo a que la norma no limita la posibilidad de realizarlo en un lugar en particular, debiendo entenderse que se trata de una

prevención enunciativa cuando se señala que sea en *“oficinas o módulos que determine el Instituto Nacional Electoral”*, con lo que, desde su perspectiva, queda abierta la posibilidad de realizar el trámite en el interior de los Centros de reclusión.

Por otro lado, en su escrito de demanda el actor señala que el Oficio impugnado es contrario también a su derecho político-electoral de afiliación política, porque considera que para poder ejercer dicho derecho necesita contar con la Credencial.

Al respecto el promovente refiere, esencialmente, que con la negativa de expedir su Credencial, según el contenido del Oficio controvertido, se le imposibilita afiliarse como simpatizante o militante de un partido político, en particular MORENA que es su preferencia y que en sus normas estatutarias señala que podrán afiliarse a dicho partido las personas mexicanas que así lo manifiesten y presenten al momento de solicitar su registro, la Credencial emitida por la autoridad federal electoral.

De ahí que afirme que la falta de dicho documento y de implementar los mecanismos para que las personas privadas de la libertad al encontrarse en situación de prisión preventiva la obtengan, también se da una restricción a su derecho de afiliación política.

Así, la pretensión del actor es que se revoque el Oficio impugnado para que se analice la procedencia de la expedición de la Credencial a efecto de que pueda no solo ejercer el derecho de votar en las elecciones constitucionales sino también el de afiliarse a un instituto político.



SÉPTIMA. Estudio de fondo.

Si bien las alegaciones del actor se analizarán en un orden que difiere del planteado en su escrito de demanda, conforme a las temáticas que enseguida se identifican, ello no le causa perjuicio en tanto que lo trascendente es que se estudien todos los planteamientos de su demanda, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, bajo el rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**¹⁷.

A. Credencial para tutelar el derecho al voto

El actor se queja aludiendo a que por un lado se le indicó que el INE está imposibilitado para acudir al Centro de reclusión en que se encuentra para cumplir su pretensión, pues conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Electoral, es obligación de la ciudadanía acudir a las oficinas o módulos correspondientes a fin de solicitar y obtener la Credencial; y por otro lado, se le informó que no se puede determinar la procedencia o improcedencia de su solicitud ya que es un hecho futuro de realización incierta.

Ahora bien, de la lectura al Oficio controvertido se observa que, contrario a lo señalado por el promovente, aun cuando el INE en efecto sí explicó ambas circunstancias como parte de su respuesta, lo cierto es que las mismas atienden a las características particulares en que se encuentra el actor al estar bajo prisión preventiva, de donde esta Sala Regional observa que son acordes al marco normativo vigente y por tanto tornan **infundadas** sus alegaciones, según se explica enseguida.

¹⁷ Consultable en Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, México, 2012, páginas 119-120.

- **Argumentos del Oficio impugnado**

Por un lado, se señaló al actor una imposibilidad jurídica e incluso material, fundamentada en el artículo 136 de la Ley Electoral en que se enfatizó que la persona solicitante de una Credencial debía acudir a las oficinas o módulos destinados por la autoridad administrativa electoral para ello.

También se le explicó, atendiendo al caso concreto y a su circunstancia particular de encontrarse en situación de prisión preventiva, que el INE había aprobado los Lineamientos y el Modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Concurrente dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024).

En ese tenor se le indicó también que con base en la normativa aludida solo contempló el ejercicio del voto de ese sector de la población **a través del voto emitido de forma anticipada al interior de los Centros penitenciarios que cuenten con las condiciones de seguridad e infraestructura pertinentes para la instalación de mesas receptoras del voto.**

Es decir, se explicó que si bien no podía accederse a la petición en la modalidad que el actor estimaba era la única que protegía su derecho político-electoral de votar -credencialización al interior del Centro de reclusión-, lo cierto es que sí se había determinado una vía para ello; esto es, el denominado voto anticipado en las mesas receptoras en aquellas instalaciones en que existieran las condiciones para ello.

Ahora bien, se le señaló en el Oficio impugnado que *“...en caso de seguir recluso en el centro donde se encuentra usted, podrá*



*ejercer su voto anticipado en prisión preventiva en el próximo proceso Electoral Concurrente 2023-2024, **siempre y cuando dicho centro de reclusión participe conforme lo determine la Secretaría de Seguridad y protección Ciudadana de la Ciudad de México, y cumpla con los requisitos legales atinentes - énfasis añadido-**.*

Asimismo, se enlistaron los requisitos legales atinentes que consisten en que la persona esté inscrita en el listado nominal del electorado en el territorio nacional; se encuentre recluida en alguno de los centros penitenciarios que se contemplen previa suscripción del Convenio con el INE; estar en el supuesto de prisión preventiva (esto es, no tener suspendidos sus derechos político-electorales por sentencia condenatoria o resolución en la que se imponga como pena la prisión y/o suspensión de derechos político-electorales, en términos de lo previsto en el artículo 38 de la Constitución); manifestar su intención de registrarse en la Lista nominal del electorado en prisión preventiva, a través del llenado de la solicitud individual de inscripción respectiva y entregar dicha solicitud para su revisión y determinación de procedencia.

- **Decisión de esta Sala Regional**

Para sostener la premisa sobre lo correcto de la respuesta dada al promovente a través del Oficio impugnado, es necesario referir en primer lugar, lo que la Sala Superior de este Tribunal Electoral consideró al emitir la sentencia de los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, mismos que invoca el actor entre los agravios de su demanda-.

En la sentencia referida, la Sala Superior exploró distintas nociones relacionadas con el ejercicio del derecho al voto entre

la población que, como el promovente, se encuentra en prisión preventiva.

Como parte del estudio jurisdiccional relacionado a la temática que nos ocupa, la Sala Superior retomó que la Suprema Corte determinó que una lectura actualizada de la Constitución debe realizarse desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: **el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas**, tal como el actor señala entre sus agravios expresados en esta instancia.

Sin embargo, según argumentó la Sala Superior, en la sentencia de los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, debe observarse que en la decisión de la Suprema Corte se concluyó que *“...de una interpretación conforme se advierte que, la suspensión del artículo 38 fracción II de la Constitución no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria”*, destacándose que los citados criterios se reiteraron en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas¹⁸, 76/2016 y sus acumuladas¹⁹, 61/2017 y acumuladas²⁰, así como 78/2017 y sus acumuladas²¹, *“...siempre bajo la premisa de que se interpretará de conformidad con la Constitución”*.

De dicha línea jurisprudencial, la Sala Superior en la sentencia bajo análisis tuvo por demostradas, tres premisas principales en relación con el artículo 38 fracción II de la Constitución:

¹⁸ Dictada por el Pleno de la Suprema Corte el diecisiete de septiembre de dos mil quince.

¹⁹ Dictada por el Pleno de la Suprema Corte el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

²⁰ Dictada por el Pleno de la Suprema Corte el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

²¹ Dictada por el Pleno de la Suprema Corte el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.



- El derecho al voto activo de las personas sujetas a prisión preventiva. Se debe interpretar de manera evolutiva y conforme a los principios constitucionales de derecho al voto y presunción de inocencia.
- De acuerdo con tales principios, debe de interpretarse que solo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada. Es decir, dicha suspensión no puede entenderse cuando no se cuenta con una sentencia ejecutoriada, como es el caso de personas en prisión preventiva.
- El hecho de que la persona esté privada de su libertad **implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho**²².

Como conclusión se obtuvo entonces que **las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho a votar, aunque tienen una imposibilidad física para ejercer su derecho.**

No obstante, esa imposibilidad física podría ser superada con la interpretación evolutiva de un derecho, con enfoque de derechos humanos, es decir, si se reconoce la existencia del derecho, les corresponderá a los entes estatales implementar los mecanismos que sean necesarios para garantizar el derecho a votar.

Ahora bien, a partir de estos argumentos centrales, la Sala Superior entonces refirió que en el caso de quienes como el

²² En el mismo tenor, la Sala Superior señaló que: “A partir de una interpretación evolutiva y conforme los criterios antes reseñados la suspensión de derechos no puede entenderse cuando no se cuenta con una sentencia ejecutoriada, como es el caso de personas en prisión preventiva.
El hecho de que la persona esté privada de su libertad, implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, de manera que sí tienen el derecho a votar, aunque tienen obstáculos físicos para ejercer su derecho.”

actor se encontraban en prisión preventiva y dadas las atribuciones constitucionales y legales del INE, era dicha autoridad administrativa electoral quien establecería los mecanismos aludidos, expresamente resaltando que “...ante el reconocimiento del derecho al voto de las personas en prisión preventiva, se implementará la primera etapa de prueba que permita garantizar ese derecho antes de las elecciones del año dos mil veinticuatro”.

De esta manera estableció como los efectos de su decisión, los siguientes:

... 1.- El INE implementará una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados.

De manera paulatina y progresiva, **el INE implementará un programa**, antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.

El mencionado programa será desarrollado por la autoridad electoral federal en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo.

Justificación

El artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución confiere al INE la importante misión de organizar elecciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo, caso en el cual, éstas deben ser libres, auténticas y periódicas.

El CG del INE tiene atribuciones para implementar todas aquellas acciones que se requieran para la organización de las elecciones tanto federales como locales, en términos de su facultad reglamentaria, la cual se materializa con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos de carácter general.

Conforme a lo expuesto, se advierte que el INE tiene atribuciones de organización y preparación de las elecciones, por lo que **si en el caso concreto se ha determinado que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar, esta Sala Superior arriba a la conclusión que corresponde a esa autoridad electoral implementar el ejercicio de ese derecho, porque se trata de una facultad implícita derivada de otra explícita, relacionada con el fin constitucionalmente conferido al INE como el organismo público autónomo encargado de la organización electoral.**²³

²³ Criterio sostenido en la tesis jurisprudencial 16/2010, de rubro: **FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS**



En el ejercicio de esa atribución tomará en consideración lo previsto en el artículo 1º de nuestra Constitución, en el que se prevé 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.

En el caso concreto, el INE implementará la primera etapa de prueba para el ejercicio de voto activo de las personas sujetas a proceso penal, privadas de su libertad, estableciendo el **cómo, cuándo y dónde se ejercerá el aludido derecho a votar**, con la finalidad que ese derecho se garantice en las elecciones de dos mil veinticuatro.

2.- Proceso electoral en el que se aplicará. Los actores pretendían que se les permitiera votar en la elección presidencial de dos mil dieciocho, sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que, dado que dicha jornada electoral ya se celebró y dada la complejidad en la implementación, se considera que el INE implementará un programa en un plazo razonable, de tal manera que el derecho de las personas en prisión preventiva se garantice para las elecciones del año dos mil veinticuatro.

El INE identificará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.

3.- Mecanismo y ámbito de aplicación para la implementación del voto. Respecto al mecanismo para la implementación del voto de las personas sujetas a proceso penal con privación de la libertad, el INE quedará en plena libertad de atribuciones para fijarlo, en el entendido que como se ha expuesto, cuenta con los órganos capacitados y competentes para organizar los procesos electorales, así como el diseño de la captación del voto para casos extraordinarios.

Dentro de los mecanismos para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva, el INE podrá valorar diversos sistemas conforme a los estudios y diagnósticos que realice, entre los que podrá **considerar el voto por correspondencia.**

El INE implementará esa primera etapa de prueba, tomando en consideración una **muestra representativa** de las personas en prisión **que abarque todas las circunscripciones** y diversos distritos electorales.

Para el desarrollo de la primera etapa que se ha mencionado, **el INE tomará en cuenta varios reclusorios, en distintas entidades federativas**, que abarquen una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.

Además, el INE desarrollará el programa tanto en **centros de reclusión femeniles y varoniles**, con perspectiva de género e interculturalidad.

Lo anterior, con la finalidad de que la primera etapa de prueba implique una muestra representativa, plural y heterogénea, de tal manera que la autoridad electoral tenga posibilidad de valorar la diversidad de contextos que imperan en cada centro de reclusión. Para el desarrollo del mecanismo de votación de las personas en reclusión, el INE se coordinará con las autoridades penitenciarias y jurisdiccionales que corresponda, conforme a lo que señala en el siguiente apartado.

4.- Colaboración con otras autoridades competentes. El INE se coordinará con las autoridades penitenciarias competentes o con aquellas que considere oportuno, para la implementación de la primera etapa de prueba para garantizar el voto, para lo cual deberá atender a la normativa aplicable al momento de la ejecución de las actuaciones.

El INE podrá crear un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario, con las autoridades que considere pertinente, con la finalidad de implementar el ejercicio del voto de las personas procesadas en reclusión, con enfoque de máxima protección de derechos humanos.

5.- Vista a órganos legislativos. Tomando en consideración el reconocimiento del derecho al voto activo de las personas en reclusión sin sentencia ejecutoria, **para efectos de conocimiento** se ordena dar vista a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los correspondientes órganos legislativos de todas las entidades federativas.

(énfasis añadido)

De lo anterior se observa entonces, por lo que interesa al caso concreto, que aun ponderado el principio de presunción de inocencia y la necesidad de una interpretación progresista de la norma, lo cierto es que la máxima autoridad electoral del país estableció respecto del derecho al voto de la población en prisión preventiva que aunque se debía reconocer tal derecho y las autoridades facultadas debían implementar los mecanismos que eliminaran los obstáculos para ello, **la modalidad para lograrlo se encontraba en el ámbito decisorio del INE**, ya que de conformidad con el artículo 41 párrafo segundo de la Constitución es el organismo a quien se confirió la misión de organizar elecciones para renovar los poderes ejecutivo y



legislativo, caso en el cual, éstas deben ser libres, auténticas y periódicas.

Pues no debe perderse de vista que la progresividad de los derechos humanos también implica tanto gradualidad como progreso²⁴, a partir del entendimiento sobre que, generalmente, la efectividad de esos derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.

Así, en este caso, como se ha visto, en la resolución de referencia la Sala Superior determinó ciertas pautas para que el INE en el ámbito de sus atribuciones generara un plan de acción en el que, en coordinación con las autoridades penitenciarias, **de manera gradual y programática** estableciera los mecanismos aptos para eliminar los obstáculos posibles para hacer efectivo el derecho a votar de las personas en prisión preventiva que no están suspendidas en sus derechos político-electorales, sin que ello implicara como lo concibe el actor, que tal cometido se debiera lograr de inmediato o en la forma en que específicamente refiere.

Ahora bien, no pasa desapercibido que, desde la perspectiva del actor, la autoridad responsable rechazó su petición de realizar las acciones pertinentes para recabar su firma, toma de su fotografía y biométricos y consecuentemente expedir su Credencial señalando que no era posible realizar dichos trámites al interior de los centros penitenciarios, a partir de lo que estima

²⁴ Al respecto resulta orientador el criterio contenido en la jurisprudencia 2ª./J. 35/2019 (10ª.) de la Segunda Sala de Suprema Corte de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO**; consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, Tomo I, Segunda Sala, febrero de 2019, página 980.

es una interpretación restrictiva del artículo 136 de la Ley Electoral.

Al respecto refirió que con la respuesta en cuestión, la autoridad responsable no atiende a la evolución interpretativa de la norma y por tanto al principio pro persona de dar amplitud a la misma, limitándose a la literalidad de ésta, pues estima que debió preverse la posibilidad de realizar el trámite de la expedición de Credencial a las personas en prisión atendiendo a que la norma no limita la posibilidad de realizarlo en un lugar en particular, debiendo entenderse que se trata de una prevención enunciativa cuando se señala que sea en “*oficinas o módulos que determine el Instituto Nacional Electoral*”, con lo que, desde su perspectiva, queda abierta la posibilidad de realizar el trámite en el interior de los Centros de reclusión.

Tales alegaciones deben ser desestimadas en tanto que, dejan de lado dos elementos esenciales que permiten observar que la respuesta dada por la autoridad responsable es apegada a derecho.

En primer lugar, que lo previsto en el artículo 136 de la Ley Electoral en torno a que las y los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y obtener su Credencial es un enunciado normativo, general y abstracto que por su naturaleza prevé un **supuesto ordinario**.

Es decir, el que la ciudadanía se encuentra en libertad y no en prisión preventiva y que, por tanto, al estar interesada en obtener dicho documento y solventar, además, los requisitos para ello, está en la posibilidad de acudir a aquellas instalaciones físicas determinadas por el INE en que además el señalado Instituto



cuenta con las facilidades técnicas para llevar a cabo la recolección de sus datos conforme a los sistemas implementados para tal actividad.

Es por lo anterior que, en efecto, la norma no prevé el supuesto en que se encuentra el actor y por tanto no establece una modalidad de credencialización que permita que el funcionariado, las instalaciones y los elementos físicos y técnicos necesarios para ello se trasladen a un centro de reclusión.

Todas las anteriores, razones que, contrario a lo que expone el promovente, no derrotan la presunción de constitucionalidad del artículo 136 de la Ley Electoral, pues como se ha señalado en párrafos previos el supuesto en que se encuentra el actor y respecto del cual la Sala Superior de este Tribunal Electoral ordenó al INE implementar alguna forma que garantizara el derecho de voto de la población en prisión preventiva, no es uno que ordinariamente estuviera prescrito en la ley cuestionada.

Esto pues, se determinó por la Sala Superior que el INE implementaría la primera etapa de prueba para el ejercicio de voto activo de las personas sujetas a proceso penal, privadas de su libertad, estableciendo las modalidades del voto con la finalidad que ese derecho se garantice en las elecciones de dos mil veinticuatro.

Lo anterior se traduce en que existe un derecho reconocido jurisdiccionalmente mediante la decisión tomada por la Sala Superior en los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado; consistente en la garantía del derecho al voto de las personas en prisión preventiva que, no obstante, no ha sido desarrollado hasta que su materialización implicara una labor de

credencialización al interior de los centros penitenciarios como el actor asume debía hacerse.

Sino que para lograr ello, es que el INE -como órgano obligado por la sentencia aludida- previó en el ámbito de sus atribuciones, que se haría a través de una modalidad distinta -a través del denominado voto anticipado-, pues como se ha dicho, la Ley únicamente contempla un supuesto ordinario; de ahí que la respuesta dada mediante el Oficio impugnado resulte apegada a Derecho y en consecuencia deba **confirmarse**.

En ese sentido cabe destacar también que en el diverso Juicio 321 se analizó que, tanto en los Lineamientos, como en el Modelo de Operación para la organización del voto en tal supuesto, se han previsto los objetivos para regular el ejercicio del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva, como medida de inclusión y nivelación, estableciendo los aspectos técnicos, operativos y procedimentales que deberán observarse para las elecciones, federal y locales del proceso electoral federal en curso.

Así, se precisó que, en tales condiciones, aun cuando en los invocados ordenamientos **no se aludió a la credencialización** para las personas que se encuentren en esta situación jurídica, lo cierto era que en acatamiento a la sentencia de los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, se tutela el derecho de voto de las personas que se hallan en ese supuesto, como es el caso del actor y de acuerdo con el alcance que la propia autoridad responsable retomó en el Oficio controvertido.

En ese contexto, tal como indicó esta Sala Regional en el Juicio 321, **aun cuando no habría una credencialización para personas en prisión preventiva lo cierto es que, de**



conformidad con la normativa emitida por el INE, el ejercicio del derecho de votar no se haría mediante dicho instrumento, sino conforme a las especificaciones que dictaran los Lineamientos y el manual correspondientes; es decir, el derecho al voto de las personas en prisión preventiva se encontraba tutelado, sin la exigencia de una credencialización como supone el promovente en su enunciación de agravios, de suerte que, como se ha anticipado, el Oficio impugnado se estima apegado a derecho.

Es por lo anterior que la expresión en la que el actor señala que lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Electoral debe analizarse respecto a su constitucionalidad resulta **infundada** en la medida en que lo que solicita el actor es la inaplicación de un sistema normativo distinto al que le corresponde; lo que se traduce en que en el caso que nos ocupa el promovente por su circunstancia material de estar en prisión preventiva no se encuentra dentro del supuesto del artículo referido ni podría haberlo estado.

Por el contrario, como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, le resulta aplicable el llamado voto anticipado según lo resuelto por la Sala Superior dentro de los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado; es decir, una modalidad distinta para que pueda ejercer su derecho al voto desde el centro de reclusión en que se encuentra y que no contemplaba una etapa de credencialización.

En estrecha relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta también que si bien en el Oficio controvertido sí se utilizó la expresión relacionada con actos futuros de realización incierta, ello fue para indicar al actor que, si se cumplían con los requisitos aludidos, se tendría que obtener la procedencia de la

solicitud que en su caso podría -o no- interponer el promovente (al tratarse también de un acto voluntario de quien solicite ejercer su voto estando en la circunstancia de prisión preventiva) por lo que con esa enunciación no puede concluirse, como aduce el promovente, que existió incongruencia interna entre las consideraciones que dieron respuesta a esa inquietud planteada en sus solicitudes.

Máxime que además, como se ha señalado, en el Oficio impugnado también se explicó al promovente que hasta que el Consejo General del INE emitiera los Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Concurrentes 2023-2024, sería el momento en que podrían conocerse las fechas para recibir la invitación, el llenado y entrega de la solicitud del actor, así como aplicarse el resto de los requisitos específicos para la determinación correspondiente, así como valorar la incorporación de la ciudadanía solicitante a la Lista nominal aludida, para ejercer su sufragio en las elecciones concurrentes del presente año.

Mediante el Oficio impugnado también se le informó al actor que el INE se encontraba en espera de la determinación que al respecto realizara la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de la Ciudad de México respecto del Centro de reclusión donde se encuentra el promovente a fin de que la población en prisión preventiva de dicho centro se encuentre en posibilidad de participar en el ejercicio del sufragio en dicha modalidad, por lo que *“...de ser así y usted aún se encuentre en él bajo esta modalidad, **podrá recibir una Carta Invitación para ejercer su derecho al voto emitido de forma anticipada al interior de los Centros Penitenciarios, en la cual se le hará***



de su conocimiento tal modalidad de votación, así como los requisitos para participar -énfasis añadido-”.

Esto es, se identificaron los pasos que aún tenía que agotar el INE -al momento de la emisión de su respuesta²⁵- para instrumentar el ejercicio del derecho político-electoral de votar respecto de las personas que, como el actor, se encuentran en prisión preventiva.

De esta forma, no pasa desapercibido que el INE emitió con posterioridad a la interposición de las solicitudes del actor y la emisión del acto impugnado, los *“Lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores en prisión preventiva para el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024”*.

En estos se contempla, entre otras cuestiones, lo relativo al registro de las personas en prisión preventiva sin sentencia condenatoria, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como la ficha de registro y/o antropométrica de las personas en prisión preventiva recluidas en los Centros Penitenciarios del territorio nacional que se encuentren en su entidad federativa, de acuerdo con las especificaciones técnicas solicitadas por la DERFE.

Se establecen también los actos interinstitucionales preparatorios para la conformación de la lista nominal de personas electoras en prisión preventiva; los requisitos para la

²⁵ Puesto que resulta un hecho notorio que, con posterioridad a ello, se aprobó el Acuerdo INE/CG672/2023 respecto de los lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores en prisión preventiva para el proceso electoral federal y los procesos electorales locales dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), consultables en la página oficial del INE en la dirección electrónica: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/161898/C_Gor202312-15-ap-10.pdf

inscripción de dichas personas en la Lista nominal aludida, todo lo relacionado con los formatos de solicitudes individuales de Inscripción al Padrón Electoral y a la Lista Nominal de Personas en Prisión Preventiva, para el proceso electoral federal y concurrentes que transcurren.

En los Lineamientos en mención se previeron asimismo los pasos que llevarán a cabo las autoridades involucradas para el procesamiento de las solicitudes individuales a que se ha hecho referencia, en donde se explica, entre otras cosas, lo relativo a la recepción e integración del expediente y verificación de las solicitudes; la consecuente verificación de situación registral de las personas en prisión preventiva que presenten su solicitud individual, así como el supuesto de la determinación de procedencia o improcedencia, su notificación y la manera, plazos y medios para controvertir la determinación de no inscripción en la lista nominal de personas electoras en prisión preventiva hasta la conformación de la definitiva y de la correspondiente lista para escrutinio y cómputo en los lugares que, en su caso, aprobaran los consejos general, locales y/o distritales para su uso el día de la jornada electiva.

De esta manera puede advertirse que si bien al momento de emitir su respuesta aún no contaba con tal instrumento, lo cierto es que sí había sido parte de lo que se explicó en el Oficio impugnado al indicársele al actor que la forma de instrumentar el voto de las personas en prisión preventiva atendería a los lineamientos que en su momento emitiría **y no al agotamiento de una modalidad no contemplada en la Ley para acudir a realizar credencialización al interior de los centros penitenciarios** pues, se insiste, ese era un supuesto extraordinario cuya imposibilidad incluso fue objeto de pronunciamiento en la sentencia del Juicio 321.



En dicha determinación -que forma parte de la presente cadena impugnativa-, esta Sala Regional expresamente señaló:

En efecto, aun cuando no habrá una credencialización para personas en prisión preventiva -aspecto que se comparte con la respuesta y que no podría generar que se le otorgue el medio de identificación que solicita- lo cierto es que de conformidad con la normativa emitida por el Instituto Nacional Electoral, el ejercicio del derecho de votar no se hará mediante dicho instrumento, sino conforme a las especificaciones que dicen los Lineamientos y el manual.

De ahí que no resulte acertada la solicitud del actor en el sentido de que se le debe otorgar una credencial como instrumento para ejercer su derecho de voto, pues puede apreciarse de la normatividad, que no es un elemento material que represente una precondición para ejercer el derecho al sufragio en estos supuestos, ni tampoco sería dable que se le emitiera y entregara como una variable del derecho a la identidad, porque esa modalidad no está concebida como un derecho político electoral ni se advierte justificado extender la tutela jurisdiccional que profesó la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado a un derecho concomitante pero autónomo a la materia político electoral en supuestos en los que las personas enjuiciantes se encuentren privadas de su libertad.

Así, no tiene razón el actor en que se le otorgue una credencial para instrumento para ejercer su derecho de voto, ni como un medio de identificación, pues no está previsto para las personas en prisión preventiva a las cuales la sentencia de la Sala Superior les concedió la potestad de votar en las elecciones correspondientes a pesar de su condición de reclusión.

En ese orden, no debe considerarse discriminatorio o injustificada la no credencialización, pues la normativa expedida previó **una forma instrumental distinta para ejercer el derecho de voto** de las personas en prisión preventiva, es decir, garantizó ese derecho aun cuando su ejecución no se realizará con los instrumentos ordinarios que se tienen previstos.

Esto, pues precisamente el Instituto Nacional Electoral hizo los ajustes necesarios a las normas procedimentales e instrumentales que rigen ordinariamente la emisión del sufragio (como lo disponen las reglas de Brasilia antes citadas) para de esta manera ajustar a la realidad y posibilidad que tienen las personas en situación de vulnerabilidad al estar sujetas a prisión preventiva.

(énfasis añadido)

De ahí que, como se ha anunciado, el que además de explicar la imposibilidad de realizar una credencialización al interior del Centro penitenciario, como pretendía el actor, se le hubiera

señalado que existían condiciones futuras -que podían o no realizarse- no resulta en una contestación que falte al principio de congruencia, sino que de manera integral afrontó la forma en que podría ejercer su voto, con la información con que en ese momento contaba la autoridad responsable, debiendo tener presente que, en todo caso, **ello tenía como propósito dar respuesta a las solicitudes del actor interpuestas bajo el amparo de lo previsto en el artículo 8 de la Constitución.**

Al respecto, orienta lo previsto en la jurisprudencia XXI.1o.P.A. J/27 de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS**²⁶, en que se ha señalado que la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, que tendrá que ser congruente con la petición, **sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por quien promueve, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso.**

En el mismo sentido orienta también la tesis XV.3o.38 A de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. LA AUTORIDAD SÓLO ESTÁ OBLIGADA A DAR RESPUESTA POR ESCRITO Y EN BREVE TÉRMINO AL GOBERNADO, PERO NO A RESOLVER EN DETERMINADO SENTIDO**²⁷, en que se determinó que la interpretación del artículo 8 de la Constitución permite sostener que a toda petición escrita de las personas gobernadas a una autoridad, debe recaer una respuesta por escrito y en breve término, a fin de evitar que ignoren la situación legal que guarda

²⁶ Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 2167.

²⁷ Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 2519.



aquella; empero, **el derecho de petición no constriñe a la autoridad a resolver en determinado sentido.**

B. Credencial para la tutela del derecho a la identidad

Establecido lo anterior, los agravios relacionados con el derecho a la identidad que el actor considera inescindible de la obtención de su Credencial se consideran igualmente **infundados**, como enseguida se explica.

Lo **infundado** radica en que la Credencial, como medio de identificación, incluye los datos necesarios para distinguir o identificar a la persona titular de esta con respecto a las demás personas, pues cuenta con los datos consistentes en: nombre completo, fotografía, huella digital y firma, así como la clave única de registro de población²⁸.

No obstante, la Credencial es un documento cuya naturaleza y características son electorales, y actualmente cuenta con una calidad dual como instrumento electoral y como medio de identificación.

En efecto, la Credencial tiene la función esencial de permitir el ejercicio del derecho a votar (artículo 9 de la Ley Electoral) y, accesoriamente, sirve para identificarse ante diversas dependencias públicas y entes privados e incluso partidos políticos -como pretensión a que alude al actor como parte de su derecho de afiliación- como consecuencia de que el INE acordara con esos órganos que la solicitaran para obligar a las personas a obtenerla o de la fiabilidad que tienen las Credenciales y el uso que, derivado de ello, se da por diversas empresas, instituciones y entidades de interés público.

²⁸ Se destacó así en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-368/2023.

En ese sentido, el artículo cuarto transitorio del decreto que reformó y adicionó disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos, estableció en su parte final lo siguiente: *“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”*.

Con base en dicho artículo transitorio, la Sala Superior ha considerado que la Credencial, además de ser el documento esencial para que cualquier persona ciudadana pueda ejercer los derechos político-electorales de votar y ser votada, cuenta con la calidad de identificación oficial, en tanto se consolide el procedimiento para expedir la cédula de identificación ciudadana, **atributos que no se pueden desvincular por ser en la actualidad sus características básicas.**

Este doble carácter de la Credencial quedó recogido en la tesis XV/2011 de rubro: **CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL**²⁹.

Ahora bien, esta Sala Regional considera que la pretensión de la parte actora no puede ser satisfecha únicamente a la luz del derecho a la identidad.

²⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 55 y 56.



De inicio, porque es un principio general del derecho que las autoridades solo están facultadas para hacer lo que la ley les autoriza expresamente.

En ese sentido, dadas las características especiales del caso que se analiza, no es posible ordenar al INE que, habiendo establecido mecanismos para tutelar el derecho a votar en donde no se contempla la credencialización, implemente acciones diversas con la finalidad de expedir la Credencial como medio de identificación oficial.

De esta manera, aun cuando se ha reconocido la función dual que tiene la Credencial; ello no implica que, en el caso concreto lleve a concluir que pueda garantizarse el derecho a la identidad de forma aislada; asumiendo íntegramente funciones del Registro Nacional de Población, ya sea de manera temporal o circunstancial.

Así, al INE únicamente le es exigible cumplir las funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas, las cuales, se insiste, **están relacionadas primordialmente con la organización de las elecciones**, entre ellas, la emisión del documento electoral que contenga la información indispensable **que haga posible el ejercicio del derecho de voto activo y pasivo**, de conformidad con las directrices que determina la Ley.

Sin que pase desapercibido que esta Sala Regional en diversos asuntos, dadas las circunstancias particulares presentes, ordenó la expedición de la Credencial no solo desde la perspectiva de garantizar el derecho político-electoral de votar, sino aludiendo

también a la tutela concomitante sobre el derecho a la identidad
30.

Sin embargo, una de las condicionantes que se analizaron en aquellos supuestos partían de apreciar que las partes actoras aun sujetas a un proceso penal, **no se encontraban privadas de su libertad**, lo que no acontece en el caso particular, pues el actor está sujeto a prisión preventiva.

De manera que es relevante hacer ver que en el presente caso el derecho de voto del actor dadas sus circunstancias particulares y extraordinarias de estar en prisión preventiva se consideró garantizadas con mecanismos distintos, según la autoridad responsable explicó adecuadamente en el Oficio impugnado y cuyas razones han sido analizadas previamente.

C. Credencial para la tutela del derecho de afiliación política

Finalmente, entre sus alegaciones el actor señala que, con el Oficio impugnado, dejó de garantizarse también su derecho de afiliación política en tanto que el partido en el que desea ser militante solicita como requisito para ello la presentación de la Credencial como medio de identificación.

Los agravios así expresados se consideran **inatendibles** porque lo cierto es que las alegaciones en que se basan no formaron parte de las solicitudes respecto de las cuales se emitió el Oficio impugnado³¹, de ahí que la autoridad responsable no hubiera

³⁰ Véase, SCM-JDC-1050/2019 y el diverso SCM-JDC-103/2020, emitidos por mayoría con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, en cada caso.

³¹ Al respecto orientan las razones esenciales de la tesis VI.2o.A. J/7, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. INOPERANCIA DE LOS QUE INTRODUCEN CUESTIONAMIENTOS NOVEDOSOS QUE NO**



estado en posibilidad de emitir un pronunciamiento que afrontara lo que ahora se reclama.

A lo anterior se suma el hecho de que el promovente si bien refiere que pretende afiliarse a cierto instituto político, lo cierto es que tampoco argumenta y menos aún justifica que hubiera realizado dicha acción y que aquel instituto político le hubiere negado su afiliación por la ausencia de tener una Credencial pese a la condición particular de reclusión en que se encuentra.

Ello, ya que si bien refiere que en términos del artículo 4° BIS del Estatuto de MORENA se impone como requisito, al momento de hacer la solicitud respectiva, que se presente la Credencial emitida por la autoridad electoral federal, lo cierto es que esta Sala Regional no advierte que hubiere realizado tal acción (presentar su solicitud) y que dicho instituto político le hubiere negado el registro respectivo para estar en condiciones en su caso de analizar, atendiendo a su situación particular de vulnerabilidad³², si aquella presunta negativa podría estar o no justificada y emitida conforme a derecho.

De ahí que el obstáculo para afiliarse a determinado instituto político que refiere en su demanda (y que previamente no había puesto a consideración de la autoridad responsable), está fincado en expresiones sobre la aparente intención de realizar tal solicitud de afiliación y dar por sentado que obtendría una negativa por ese solo hecho.

Lo anterior, sin que si quiera se tenga certeza que dicho instituto político conociendo la situación particular de vulnerabilidad del actor le hubiera negado tal afiliación, negativa que incluso, por

FUERON PLANTEADOS EN EL JUICIO NATURAL, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXI, abril de 2005, página 1137.

³² En especial en atención a las Reglas de Brasilia a que se ha hecho mención en esta sentencia.

ejemplo, podría acontecer por el incumplimiento de algún requisito distinto al de contar con la Credencial respectiva.

De esta manera, se estima que lo procedente es **confirmar el Oficio controvertido**.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acto impugnado.

Notifíquese personalmente al actor; por **correo electrónico** a la autoridad responsable; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, con el voto razonado del magistrado José Luis Ceballos Daza y en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y **da fe**.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, EN LA SENTENCIA DEL JUICIO SCM-JDC-369/2023.

En este caso considero necesario externar algunas consideraciones que, desde mi perspectiva, son fundamentales para explicar las razones por las cuales comparto que no es



posible expedir la credencial para votar al actor para proteger el derecho a la identidad, existiendo importantes diferencias con el asunto analizado por esta Sala en el expediente SCM-JDC-1050/2019.

En el juicio de la ciudadanía 1050/2019³³ esta Sala Regional realizó una interpretación evolutiva y funcional de los derechos de las normas aplicables, llegándose a la conclusión de que una el INE debía expedir una credencial a una persona suspendida en sus derechos político-electorales que **compurgaba una pena en libertad**, por virtud de un beneficio penitenciario; a fin de tutelar su **derecho a la identidad** y en función de su necesidad para lograr una **reinserción social**.

En dicho asunto se ordenó al INE establecer lineamientos y mecanismos para tutelar a las personas que se encontraran en el mismo supuesto.

Derivado de ello, el Consejo General del INE expidió los Acuerdos INE/CG62/2020 e INE/CG159/2020, en los cuales se modificaron lineamientos y procedimientos sobre la expedición de la credencial, a fin de tutelar el derecho a la identidad a personas **suspendidas en sus derechos político-electorales, que además se encontraban en el supuesto fáctico de estar en libertad**.

Por otra parte, en la sentencia del expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulados, la Sala Superior reconoció que el INE debe garantizar el derecho a votar de las personas que se encuentren en prisión preventiva, es decir, personas que estén **privadas de la libertad**, pero sin una condena penal y, por tanto,

³³ En similares términos se resolvieron los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-1084/2019, así como SCM-JDC-103/2020.

que se no han sido suspendidos en sus derechos político-electorales.

Dicha sentencia de la Sala Superior dio lugar a la emisión de los Acuerdos INE/CG97/2021, INE/CG602/2020 e INE/CG672/2023, a través de los cuales se ha buscado ir materializando de manera gradual el derecho a votar de personas en prisión preventiva.

Debe destacarse que, los instrumentos normativos emitidos por el INE se emitieron una vez que se realizaron diversos estudios técnicos-jurídicos y **convenios de coordinación** celebrados con autoridades de **seguridad pública federales y locales**, así como **institutos electorales locales**, tal como reseñan los propios acuerdos.

Ahora bien, en el caso concreto, **el actor**, si bien goza de derechos político-electorales, se **encuentra privado de la libertad en la modalidad de prisión preventiva**.

Por tanto, puede apreciarse que existe una característica fundamental, el **componente de encontrarse privado de la libertad**.

Esto es muy importante destacarlo, porque en el caso que fue analizado a partir del juicio SCM-JDC-1050/2019, se trató de un supuesto de una persona que **gozaba de libertad**; por tanto, las **implicaciones materiales y operativas** daban lugar a la posibilidad de tramitar su credencial para votar y, además, el resguardo de su derecho a la identidad encontraba justificación a partir del principio de reinserción a la vida pública, permitiendo que ese documento le sirviera para interactuar con diversas instituciones.



Ahora bien, es importante destacar que, los citados acuerdos emitidos por el INE a partir de las sentencias que ha emitido este Tribunal Electoral demuestran que existe un **reconocimiento gradual** en la efectividad de los derechos humanos.

Ello es acorde a lo que ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la progresividad de los derechos humanos; lo cual se encuentra plasmado en la jurisprudencia de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO³⁴.

Este criterio reconoce que la progresividad en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso; de tal manera que, la efectividad de los derechos humanos no necesariamente se logra de forma inmediata, sino que conlleva un proceso que supone metas a corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, se destaca que, tal como se estudia en la sentencia que ahora se aprueba, el INE ha avanzado en la protección de los derechos fundamentales que se garantizan con la credencial y, para ello, ha establecido mecanismos específicos de protección al derecho al voto y al derecho a la identidad.

Esto, ya que existen mecanismos que han sido diseñados precisamente para que las personas que están en prisión preventiva puedan votar; sin embargo, se encuentra contemplado que para este proceso electoral 2023-2024 el voto sea conforme a procedimientos que no implican la

³⁴ Registro digital: 2019325. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 980.

credencialización.

Por tanto, estimo que el camino seguido por las autoridades electorales se encuentra justo en la lógica de **la protección gradual de los derechos fundamentales**; y si bien, en el caso de personas en prisión preventiva el voto no se ejercerá mediante una credencial, esto atiende a las cuestiones de índole material y técnico que han sido estudiadas por el **INE, institutos electorales locales y autoridades de seguridad pública**; derivado de lo cual, se diseñaron mecanismos específicos.

Conforme a ello, comparto plenamente que, en el asunto que ahora se analiza, no es procedente ordenar la expedición de la credencial y que las particularidades del caso generan una diferencia sustancial con el precedente del juicio SCM-JDC-1050/2019; resaltando la gradualidad de la protección de los derechos humanos.

Estas son las razones de mi voto.

MAGISTRADO
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

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