



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO
(Y PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-390/2023

PARTE ACTORA:
HÉCTOR SORIA FLORES

AUTORIDADES RESPONSABLES:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES (Y PERSONAS
ELECTORAS) DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL Y OTRAS

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
DANIEL ÁVILA SANTANA

Ciudad de México, a 7 (siete) de marzo de 2024 (dos mil veinticuatro).

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública -entre otras cuestiones- **revoca la negativa** -de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y Personas Electoras) del Instituto Nacional Electoral- a realizar los trámites para atender la solicitud de la parte actora de que le sea expedida una credencial para votar, atendiendo a sus características particulares considerando el desplazamiento interno forzado de que afirma fue objeto y consecuentemente, le ordena dar trámite a su solicitud en los términos y plazos precisados en esta sentencia.

ÍNDICE

GLOSARIO.....3

ANTECEDENTES	4
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERA. Precisión del acto impugnado	5
SEGUNDA. Jurisdicción y competencia	8
TERCERA. Perspectiva de derechos humanos	9
CUARTA. Requisitos de procedencia	11
QUINTA. Estudio de fondo	13
5.1. Agravios	13
5.2. Origen de la controversia	14
5.3. Estudio del caso	15
5.3.1. Desplazamiento Forzado Interno.....	15
5.3.2. Obstáculos de personas en situación de desplazamiento interno para ejercer derechos político electorales.....	18
5.3.3. Marco normativo	20
5.3.4. Derecho político-electoral de votar.....	21
5.3.5. Respuesta a los agravios.....	22
SEXTO. Efectos de la sentencia	49
RESUELVE	51

GLOSARIO

Comisión de Vigilancia	Comisión Nacional de Vigilancia del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convención	Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
Credencial	Credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral
Desplazamiento Interno	Desplazamiento forzado interno
Dirección	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y Personas Electoras) del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Informe EPUmx	4° (cuarto) Examen Periódico Universal México 2024 (dos mil veinticuatro) sobre Desplazamiento Forzado Interno, del colectivo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

	de personas víctimas de desplazamiento forzado y organizaciones acompañantes ¹
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (y Personas Ciudadanas)
Junta Distrital	12 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México
Junta Local	Junta Local 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
Manual	Manual para la Protección de [las Personas Desplazadas y] los Desplazados Internos ²
Módulo	Módulo de atención ciudadana 091252 del Instituto Nacional Electoral
Principios Rectores	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, instrumento internacional promovido por la Organización de las Naciones Unidas ³
Procedimiento	Procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos [y personas ciudadanas] en situación de calle y que carezcan de un comprobante de domicilio ⁴
Registro Electoral	Registro Federal de Electores (y Personas Electoras) del Instituto Nacional Electoral
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

¹ [EPU] Examen Periódico Universal [México 2024 (dos mil veinticuatro). "MÉXICO HABLA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Desplazamiento interno forzado", Informe temático sobre Desplazamiento Interno Forzado para el 4o examen periódico universal de México, consultable en: <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/DesplazamientoForzado.pdf>

² Grupo de Trabajo del grupo Sectorial Global de Protección consultable en <https://www.acnur.org/mx/media/manual-para-la-proteccion-de-los-desplazados-internos>.

³ Publicados el 11 (once) de febrero de 1998 (mil novecientos noventa y ocho) por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas consultables en [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/372/1/images/0_Principios_\(Deng\)_rectores_de_los_desplazamientos_internos.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/372/1/images/0_Principios_(Deng)_rectores_de_los_desplazamientos_internos.pdf).

⁴ Consultable en vínculo electrónico: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DERFE/DERFE-CNV/2015/Abril-INE/ANEXO ACUERDO 1 CNV EXT 140415.pdf>.

1. Primera solicitud. La parte actora refiere que el 9 (nueve) de noviembre de 2023 (dos mil veintitrés)⁵ acudió al Módulo a solicitar la expedición de su Credencial y presentó un escrito en que describe su situación como persona en condición de Desplazamiento Interno y el personal le explicó que debía cumplir los requisitos de expedición para personas en situación de calle.

2. Segunda solicitud. La parte actora señala que el 4 (cuatro) de diciembre acudió nuevamente al Módulo con 2 (dos) personas testigas y le informaron que no podían expedir su Credencial porque dichas personas debían tener su domicilio electoral en la Ciudad de México.

3. Presentación de la demanda de Juicio de la Ciudadanía. El 8 (ocho) de diciembre, esta Sala Regional recibió la demanda de la parte actora contra -entre otras cuestiones- la negativa de la expedición de su Credencial, con la cual, la presidencia de esta sala consultó a la Sala Superior la competencia para conocer el asunto⁶.

4. Determinación de la Sala Superior. Derivado de la consulta de competencia, el 18 (dieciocho) de diciembre la Sala Superior emitió un acuerdo plenario en el juicio SUP-JDC-676/2023 en que determinó que esta Sala Regional es competente para resolver la negativa de expedición de Credencial de la parte actora.

⁵ Todas las fechas citadas en adelante corresponden a 2023 (dos mil veintitrés), salvo precisión de uno distinto.

⁶ Toda vez que, de la lectura integral de la demanda, se advierte que la parte actora señala una omisión de la Comisión de Vigilancia de expedir normativa diferenciada para trámites de expedición y renovación de Credencial respecto de personas en situación de desplazamiento.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

5. Juicio de la Ciudadanía en la Sala Regional. El 19 (diecinueve) de diciembre, se notificó a esta Sala Regional la determinación de la Sala Superior emitida en el juicio SUP-JDC-676/2023 y se integró el expediente de clave **SCM-JDC-390/2023** que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

6. Recepción en ponencia. El 21 (veintiuno) de diciembre la magistrada instructora recibió el juicio indicado en la ponencia a su cargo y en su oportunidad admitió la demanda y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Precisión del acto impugnado

En su demanda, la parte actora señala como actos reclamados los siguientes:

1. De la Comisión de Vigilancia: la omisión de expedir normativa diferenciada para los trámites de expedición y renovación de la Credencial respecto de personas en condición de Desplazamiento Interno y el acuerdo INE/CNV28/AGO/2020 por el que se aprueban los medios de identificación para solicitar la Credencial en territorio nacional;
2. De la Dirección, la Junta Local, la Junta Distrital y el Módulo la negativa de iniciar el trámite de renovación de su Credencial.

Ahora bien, atento a lo determinado por la Sala Superior en el acuerdo plenario del juicio SUP-JDC-676/2023 **se debe tener como único acto impugnado la negativa de expedición de la Credencial.**

Lo anterior, pues la Sala Superior precisó que si bien, la parte actora alegaba una posible omisión normativa atribuida a la Comisión de Vigilancia, ello no constituía en sí mismo el acto impugnado, sino que tal alegación era solamente parte de sus argumentos para evidenciar que es incorrecta la negativa a su solicitud de expedición de Credencial.

Adicionalmente, debe señalarse que la demanda de la parte actora se desprende que acudió 2 (dos) veces al Módulo, el 9 (nueve) de noviembre y el 4 (cuatro) de diciembre, siendo que el 9 (nueve) de noviembre es cuando se le negó por escrito la Solicitud -negativa que ahora impugna-, mientras que si bien está acreditado que el 4 (cuatro) de diciembre acudió al Módulo, se retiró sin haber presentado Solicitud alguna y consecuentemente, en esa fecha tampoco recibió alguna negativa a que se le expidiera una Credencial. Se explica esto último.

En su demanda, la parte actora señala lo siguiente:

6. El 9 de noviembre de 2023, fui a un módulo para solicitar la expedición de mi credencial de elector con cambio de domicilio, ya que he vivido en situación de desplazamiento en el Zócalo de esta ciudad por más de dos años. Sin embargo, pese a que presenté un escrito describiendo mi condición, el personal indicó que debía cumplir los requisitos de expedición para personas en situación de calle, lo que requería un comprobante de domicilio y dos testigos. Aclaré que no estaba en situación de calle, sino de desplazamiento.

7. Intenté cumplir con los requisitos, volviendo el 4 de diciembre de 2023 con dos testigos de una organización. Sin embargo, me informaron de nuevo que no podían darme la credencial, ya que mis testigos debían tener su domicilio electoral en la Ciudad de México. Esta situación complica mi caso, ya que vivir en desplazamiento dificulta obtener un comprobante de domicilio. Además, las personas que conozco enfrentan condiciones similares, por lo que no tienen domicilio electoral en la Ciudad de México.

Ahora bien, en el informe circunstanciado rendido por la Junta Distrital⁷ se señala lo siguiente:

⁷ Visible en las páginas 74-75 del expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

“Por lo anterior, se le indicó al ciudadano que debido a que el lugar en donde ha estado residiendo no es un domicilio geográfico y se podría aplicar el trámite con tratamiento de persona en situación de calle, pero **hicieron mención de que no les interesaba este trámite**, ya que el C. Héctor Soria Flores no es una persona en situación de calle sino de desplazamiento forzado.

[...]

Por su parte, el día 4 de diciembre del presente año, los CC. Héctor Soria Flores y [...] visitaron nuevamente las instalaciones del MAC 091252, con razón de hacer entrega de un documento dirigido al Módulo [...] relativo a una de solicitud para la expedición de identificación a persona víctima de desplazamiento forzado interno. El C. [...] Responsable de Módulo en turno, proporcionó la información necesaria a los CC. Héctor Soria Flores y [...]. Los ciudadanos **manifestaron que regresarían con otro testigo o actuarían como menciona la notificación de improcedencia [...]**

[Lo resaltado es propio]

En este punto debe resaltarse que a su demanda, la parte actora adjuntó sendos escritos de solicitud de expedición de Credencial por la situación de Desplazamiento Interno que afirma vivir -uno fechado el 9 (nueve) de noviembre y otro el 4 (cuatro) de diciembre- sin que de estas se advierta que tengan algún sello de recepción.

Ahora bien, considerando lo anterior debe concluirse -respecto de la segunda visita al Módulo realizada el 4 (cuatro) de diciembre-, que en ella se reiteró a la parte actora -lo que le había sido informado en noviembre cuando se le expidió la negativa por escrito-; esto es, que debía presentar 2 (dos) personas testigas, ante lo cual la propia parte actora optó por no presentar Solicitud alguna pues no quería que le fuera aplicado el Procedimiento ya que -refiere- no se encuentra en situación de calle sino de Desplazamiento Interno por lo que manifestó que regresaría con otra persona testiga o interpondría un Juicio de la Ciudadanía.

En ese sentido, no está acreditado que el 4 (cuatro) de diciembre se hubiera negado a la parte actora la expedición de la Credencial que pidió -ni siquiera de manera verbal-, sino que

simplemente se le brindó orientación respecto a los requisitos necesarios para procesar la Solicitud que manifestó tener interés en realizar y la parte actora -al no querer que se le aplicara el Protocolo- optó por retirarse sin presentar Solicitud alguna, por lo que es evidente que en esa fecha no se le expidió negativa alguna.

Derivado de lo anterior, en este juicio se estudiará la negativa que impugna la parte actora sobre el escrito que se le entregó el 9 (nueve) de noviembre en que se le manifestaron -por escrito- las razones de la improcedencia de su Solicitud.

SEGUNDA. Jurisdicción y competencia

Considerando lo precisado, esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este Juicio de la Ciudadanía, al ser promovido por una persona ciudadana a fin de controvertir la negativa de expedir su Credencial; supuesto normativo respecto del cual esta Sala Regional ejerce jurisdicción y entidad que corresponde a esta circunscripción plurinominal. Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución.** Artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafo 4 fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 166-III.c) y 176-IV.a).
- **Ley de Medios.** Artículos 79.1, 80.1.a) y 83.1.b)-I.
- **Acuerdo INE/CG130/2023** aprobado por el Consejo General del INE que establece el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.
- **Acuerdo** plenario de la Sala Superior emitido en el juicio **SUP-JDC-676/2023.**

TERCERA. Perspectiva de derechos humanos

La parte actora señala que es víctima de Desplazamiento Interno



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

debido a actos de violencia y que actualmente reside en el Zócalo de esta ciudad en situación de protesta por su condición.

Ahora bien, los Principios Rectores, instrumento internacional promovido por la Organización de las Naciones Unidas⁸ señalan que se entiende por personas desplazadas internas a quienes se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar, o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos, o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

De acuerdo con el principio 22 del citado instrumento internacional, entre las personas desplazadas internamente, con independencia de que vivan o no en campamentos, no se harán distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute de derechos, entre otros del derecho al voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte ha considerado que la diversidad en los movimientos poblacionales hace necesario que las personas juzgadas tomen en cuenta las particularidades de cada caso. Esto implica considerar, entre otros aspectos, si se está ante un caso de migración nacional o internacional; las razones que impulsaron la decisión de trasladarse a un diverso país; si la persona se encuentra en situación irregular, o si puede ser sujeta de protección internacional.

⁸ Documento consultable en el vínculo electrónico [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/372/1/images/0_Principios_\(Deng\)_rectores_de_los_desplazamientos_internos.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/372/1/images/0_Principios_(Deng)_rectores_de_los_desplazamientos_internos.pdf)

En función de ello se podrán identificar los factores de vulnerabilidad del caso concreto y cómo inciden en la tramitación y resolución de la controversia, lo cual se analiza a lo largo del Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional emitido por la Suprema Corte⁹, lo que resulta aplicable al caso pues si bien la parte actora no es una persona migrante, las personas desplazadas internamente son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual -como afirma que sucedió en su caso-.

Considerando lo anterior, es necesario atender el presente asunto con una protección reforzada por parte de esta sala atento a que los Principios Rectores adquieren particular relevancia, pues el artículo 1º constitucional determina que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con lo establecido en la propia Constitución y en los diversos tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

CUARTA. Requisitos de procedencia

Este medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, 8, 9.1, y 79.1 de la Ley de Medios, por lo siguiente:

4.1. Forma. La parte actora presentó su demanda por escrito en que consta su nombre y firma autógrafa, señaló medio para recibir notificaciones, identificó el acto impugnado y la autoridad responsable, expuso hechos, formuló agravios y ofreció pruebas.

⁹ Protocolo consultable en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>.



4.2. Legitimación e interés jurídico. La parte actora cumple dichos requisitos, pues es una persona ciudadana que promueve por propio derecho, alegando una posible vulneración a su derecho político-electoral de votar, con motivo de la supuesta negativa de iniciar el trámite para la renovación de su Credencial, en su modalidad de cambio de domicilio.

4.3. Oportunidad. Como se refirió, de los hechos narrados por la parte actora y lo informado por las autoridades responsables se tiene que acudió en 2 (dos) ocasiones al Módulo.

Por lo que hace a su visita del 9 (nueve) de noviembre, en esa fecha le informaron sobre la improcedencia de la solicitud de expedición de su Credencial y la Junta Distrital remitió copia certificada de la notificación de improcedencia del trámite respectivo, de la que se aprecia que se informó a la parte actora que tenía que acudir con 2 (dos) personas testigas¹⁰ y en caso de considerar que la negativa de trámite era contraria a sus derechos podría presentar Juicio de la Ciudadanía, ya fuera en el Módulo o ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si bien la parte actora fue informada de la improcedencia del trámite desde el 9 (nueve) de noviembre y la demanda fue presentada hasta el 8 (ocho) de diciembre, la demanda se considera oportuna pues este tribunal ha sostenido¹¹ que el **INE**

¹⁰ En el documento se solicitó a la parte actora que acudiera en su caso con 2 (dos) personas testigas, **una de las cuales debería estar inscrita en el Padrón Electoral en el mismo municipio o alcaldía y otra de la misma entidad federativa a alguna entidad colindante** y que las personas testigas deberían identificarse con alguna de sus huellas dactilares o con su Credencial.

¹¹ Criterio sostenido al resolver los juicios ST-JDC-584/2015, SM-JDC-384/2015, SCM-JDC-89/2017, SCM-JDC-159/2018, SCM-JDC-179/2018, SCM-JDC-483/2018, SCM-JDC-748/2018, y SCM-JDC-259/2022 entre otros.

tiene el deber de orientar a la ciudadanía en los trámites y plazos que se realicen en la instancia administrativa, así como para impugnar sus resoluciones.

Así, cuando el INE actúa en el proceso de credencialización y emite actos que pueden afectar los derechos político-electorales de las personas, tiene la obligación de comunicar los recursos y medios de defensa que proceden en su contra, el órgano ante quien han de promoverse y **el plazo para su interposición cuando se pueda afectar derechos de la ciudadanía**. Esta información se ha denominado “pie de recurso” y tiene el propósito de garantizar el acceso a la justicia.

En el caso se advierte que el documento en que se notificó la improcedencia del trámite indicó a la parte actora que podía presentar una demanda de Juicio de la Ciudadanía ante el Módulo o “directamente en la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”; sin embargo, no refirió el plazo con que contaba para presentar su medio de impugnación.

Así, si no existe constancia de que la parte actora recibió la orientación debida **sobre el plazo para promover oportunamente el Juicio de la Ciudadanía**, la presentación extemporánea de la demanda no puede ser atribuida a la parte actora.

4.4. Definitividad. En el acuerdo plenario del juicio SUP-JDC-676/2023 la Sala Superior determinó que esta Sala Regional es la competente para conocer y resolver la controversia planteada por la parte actora, por lo que debe tenerse por satisfecho el requisito establecido en el artículo 80.2 de la Ley de Medios.



Así, al estar satisfechos los requisitos de procedencia, y no advertir causal de improcedencia alguna, lo conducente es analizar el fondo de la controversia.

QUINTA. Estudio de fondo

5.1. Agravios

5.1.1. Omisión administrativa. La parte actora alega una transgresión al derecho a la identidad y al derecho de que no se le discrimine debido a la omisión administrativa atribuida a la Comisión Vigilancia por no expedir una normativa diferenciada que posibilite a las personas en situación de Desplazamiento Interno realizar el trámite de Credencial.

En concepto de la parte actora, la omisión señalada va en contra de los principios legales nacionales y los estándares internacionales lo que atenta contra el enfoque diferencial necesario para abordar las diversas realidades de la población.

5.1.2. Falta de motivación en la negativa. En concepto de la parte actora se vulnera en su perjuicio su derecho a la seguridad jurídica al negarse a fundar y motivar la negativa de iniciar el trámite para la renovación de su Credencial.

Considera que se vulnera el principio de seguridad jurídica al aplicar lineamientos destinados a personas en situación de calle a alguien que se encuentra en situación de Desplazamiento Interno pues los contextos son diversos y requieren consideraciones específicas.

Lo anterior, pues las personas en situación de Desplazamiento Interno, como es su caso, experimentan una serie de dificultades distintas, como la pérdida de su residencia habitual debido a conflictos, desastres naturales u otras circunstancias extremas y

están en una posición diferente a aquellas que pueden enfrentar la falta de vivienda de manera crónica.

Por ello, considera que aplicar medidas diseñadas para un grupo a otro puede resultar injusto y no atender adecuadamente las necesidades específicas de quienes se encuentran en situación de Desplazamiento Interno.

5.2. Origen de la controversia

La parte actora refiere que el 9 (nueve) de noviembre solicitó en el Módulo la expedición de su Credencial con cambio de domicilio, para lo cual presentó un escrito en el que precisó su condición de víctima de Desplazamiento Interno.

Al respecto, en su demanda relata que la delincuencia organizada le obligó a desplazarse de Michoacán -su lugar de origen- a Guerrero y posteriormente a la Ciudad de México.

La parte actora refiere que personal del Módulo le indicó que debía cumplir los requisitos de expedición de Credencial para personas en situación de calle, lo que requería 2 (dos) personas testigas y comprobante de domicilio.

El 4 (cuatro) de diciembre la parte actora acudió nuevamente con 2 (dos) personas testigas pertenecientes a “una organización”, y en su demanda señala que en el Módulo le volvieron a negar la expedición de su Credencial, bajo el argumento de que las personas testigas debían tener su domicilio en la Ciudad de México.

Al respecto, la parte actora señala que es complicado cumplir el requisito porque las personas testigas enfrentan condiciones similares a las suyas, por lo que no tienen domicilio en la Ciudad



de México.

Por su parte, las autoridades del INE (Dirección, Comisión de Vigilancia, Junta Local y Junta Distrital) al rendir su informe circunstanciado refieren que atendiendo a las circunstancias señaladas por la parte actora y toda vez que el lugar en donde ha estado residiendo no es un domicilio geográfico, se podría aplicar el trámite de tratamiento de persona en situación de calle.

5.3. Estudio del caso

Previo a dar respuesta a los planteamientos de la parte actora, se procede a realizar un análisis del contexto y condiciones de las personas desplazadas en México.

5.3.1. Desplazamiento Forzado Interno

La Organización de las Naciones Unidas señala que las personas desplazadas internamente son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de, o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida¹².

De acuerdo con el concepto señalado, los motivos que ocasionan el desplazamiento interno se pueden clasificar básicamente en dos rubros: **1)** para evitar los efectos de un conflicto armado y de situaciones de violencia generalizada o de violaciones a los derechos humanos, o bien **2)** como

¹² Punto 2 de los Principios Rectores,

consecuencia de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

Ahora bien, respecto del primer motivo, el desplazamiento interno forzado en México es un efecto colateral de un complejo sistema de violencias que tiene como consecuencia la huida, escape o evasión a los poderes y fuerzas de facto, como único recurso de resistencia¹³.

Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones apunta que la movilidad humana es un “proceso complejo, motivado por diversas razones, que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por periodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular”¹⁴.

Las personas desplazadas internamente pasan de habitar un espacio estable a otro desconocido e incierto y se inicia un proceso de adaptación y reconfiguración de la identidad pues cambia el sentido de pertenencia y da inicio el camino de la reterritorialización, que incluye pérdidas pues se abandona el patrimonio, disminuyen los ingresos, existe un desarraigo familiar, pérdida de empleo, desarraigo territorial, pérdida de negocio, daños en el estado de salud y vivir condiciones de cambio bruscas¹⁵.

¹³ Salazar Cruz, Luz María, “Modalidades del desplazamiento interno forzado en México”, Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 2014 (dos mil catorce), volumen 35, número 76.

¹⁴ Migración Interna por violencia o inseguridad en México, Análisis Sociopolítico basado en datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales [ENAIID] 2018 (dos mil dieciocho). Contextos Investigación sobre Movilidad Humana. Secretaría de Gobernación, México 2020 (dos mil veinte) documento consultable en el vínculo <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>.

¹⁵ Díaz Pérez, María Cristina y Romo Viramontes Raúl, La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Secretaría de Gobernación (SEGOB), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Fondo de Población de Naciones Unidas, 2019 (dos mil diecinueve).



En el caso de México, en los últimos años se ha incrementado el número de personas en esta situación¹⁶, lo que ha provocado una grave crisis humanitaria causada por el Desplazamiento Interno¹⁷.

Según el Informe EPUMx, la mayoría de las personas desplazadas internamente se encuentran en las grandes ciudades, como la Ciudad de México, el cual señala también que uno de los estados con más casos de Desplazamiento Interno es Michoacán, entidad de la que la parte actora señala ser originaria¹⁸.

5.3.2. Obstáculos de personas en situación de desplazamiento interno para ejercer derechos político electorales

Dadas las condiciones de las personas en situación de Desplazamiento Interno, el Manual describe algunos de los obstáculos a los que frecuentemente se enfrentan las personas en esa situación que pretenden ejercer su derecho al voto.

¹⁶ Ver: *Global Report on Internal Displacement Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Centre, 2023* (dos mil veintitrés), consultable en <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/> que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios, así como la razón esencial de la tesis I.3o.C.35 K (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

¹⁷ Ver Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Asociación Civil. consultable en el vínculo electrónico <https://cmdpdh.org/episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2021/>.

¹⁸ Además de dicho Informe EPUMx, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018 (Consultable en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>), Michoacán es uno de los estados con el mayor flujo de migración interna por causa de violencia o inseguridad información que es referida en el informe de 2021 (dos mil veintiuno) de Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo y las notas del periódico digital *Cambio de Michoacán* de 11 (once) de julio de 2023 (dos mil veintitrés) y *El Sol de Morelia.com.mx* de 15 (quince) de diciembre de 2023 (dos mil veintitrés). Información que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios, así como la razón esencial de la tesis I.3o.C.35 K (10a.) ya citada.

Las leyes electorales y su reglamentación, por lo general, vinculan el ejercicio de los derechos electorales al lugar de residencia.

Ahora bien, el Desplazamiento Interno por definición conlleva la pérdida provisional o permanente de una residencia, lo que complica, por tanto, el registro y el voto de las personas desplazadas internamente pues para ejercerlo podrían verse obligadas a regresar a sus lugares de origen.

Otro de los obstáculos descritos, es la falta de documentación¹⁹ pues durante el proceso del desplazamiento, con frecuencia se pierden los documentos de identidad que a menudo se necesitan para la inscripción en el censo electoral y para votar, o se destruyen o son confiscados.

Al respecto, el Manual señala que en ocasiones resulta complicado sustituir la documentación, lo que puede requerir el regreso de las personas desplazadas internas a sus lugares de origen.

Un factor más es la discriminación originada por el desplazamiento interno pues para obtener su Credencial se han impuesto arduos procedimientos para inscribirse en el padrón electoral.

Además, respecto a las personas en esta situación se debe considerar que, en ocasiones las elecciones se celebran en un clima de violencia y crispación en la comunidad en todas las fases del proceso electoral.

¹⁹ Ver Informe EPUmx, página 24.



Finalmente, el Manual señala que existe una falta de acceso: pues acudir a los locales de voto en situaciones de desplazamiento a menudo se ve limitado por la inseguridad, las largas distancias y la falta de transporte seguro y asequible, o la existencia de instalaciones de voto inadecuadas o un número insuficiente de locales de votación además de la falta de información sobre los procesos y los partidos políticos, así como el sistema electoral.

Derivado de los obstáculos y situación particular que viven las personas víctimas de Desplazamiento Interno, en el Informe EPUmx se recomienda a todo el Estado mexicano -del que forma parte tanto el INE como esta sala- a reconocer esta problemática e identificar las violaciones a derechos humanos que pueden derivar de la misma.

Además, recomiendan a las instituciones flexibilizar sus protocolos para el acceso de las personas víctimas de Desplazamiento Interno a los programas de seguridad social, lo que podría ser aplicable también a los protocolos para las acciones necesarias a fin de garantizar los derechos humanos de las personas -como lo sería el tener una Credencial-.

5.3.3. Marco normativo

En el marco jurídico nacional -artículo 1º y 4 de la Constitución- y convencional -artículo 24 de la Convención- se reconoce como derecho humano de las personas, el de la igualdad.

Sobre la noción de igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-4/84, estableció que:

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial

de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. **No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza²⁰.**

Por otra parte, con relación a la obligación de no discriminación, el artículo 1° de la Constitución establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, la Convención en su artículo 1° dispone como obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

5.3.4. Derecho político-electoral de votar

De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Constitución, es derecho de la ciudadanía el votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de igualdad y paridad para todos los cargos de elección popular.

También, la Constitución regula en su artículo 41 que el INE será autoridad en la materia electoral y que la función electoral se

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión consultiva OC-4/84 de 19 (diecinueve) de enero de 1984 (mil novecientos ochenta y cuatro). Serie A, número 4, párrafo 55.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

ejercherà en atención a diversos principios rectores, que son: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

De igual manera, dicho artículo establece que corresponde al INE en los términos de las leyes, hacerse cargo del padrón electoral y la lista de personas electoras.

Al respecto, la Ley Electoral señala en el artículo 9 que el derecho al voto de la ciudadanía deberá satisfacer los siguientes requisitos: estar inscritos en el Registro Electoral y contar con Credencial.

De igual modo, de la citada Ley Electoral²¹ se desprende que la Dirección expedirá, en su caso, las Credenciales y para la incorporación al padrón electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía de la persona ciudadana.

Para solicitar la Credencial, la ciudadanía deberá identificarse, con su acta de nacimiento, además de los documentos que determine la Comisión de Vigilancia.

La solicitud de incorporación al Padrón Electoral se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento.
- c) Edad y sexo;
- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
- e) Ocupación;

²¹ Artículos 134 a 136.

- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización, y
- g) Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía de la persona solicitante.

El personal encargado de la inscripción asentará en la forma a que se refiere el párrafo anterior los siguientes datos:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción;
- b) Distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio, y
- c) Fecha de la solicitud de inscripción.

5.3.5. Respuesta a los agravios

Como se explicó en la razón y fundamento *PRIMERA. Precisión del acto impugnado* de esta sentencia se tiene como acto impugnado la negativa de iniciar el trámite de solicitud de expedición de la Credencial de la parte actora.

En ese sentido, se advierte que la parte actora refiere que se vulnera en su perjuicio su derecho de seguridad jurídica al negarse a fundar y motivar la negativa de iniciar el trámite para la renovación de su Credencial pues la autoridad responsable pretende aplicarle lineamientos destinados a personas en situación de calle a pesar de que se encuentra en situación de desplazamiento interno forzado.

Atendiendo a ello, la parte actora refiere que los contextos de ambos grupos [personas en situación de calle y víctimas de Desplazamiento Interno] son diversos y requieren consideraciones específicas y distintas por lo cual la aplicación del Procedimiento en su concepto es injusta y no atiende adecuadamente sus necesidades particulares.



Debe precisarse que este órgano jurisdiccional dota de buena fe a la exposición de la parte actora sobre el motivo del cambio de su residencia²², entrelazado con el hecho notorio de violencia que se vive en México y en la entidad de la que refiere ser originario -como se asentó-.

Lo anterior, pues la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la parte actora se desprende de forma razonable, caso en el cual esta sala debe proteger su derecho político electoral de votar, derivado de la exposición a la situación de violencia que -según refiere- amenazó su seguridad y la de su familia y le obligó a cambiar su domicilio.

Ahora bien, para atender el planteamiento de la parte actora es necesario que -a partir del contexto previamente expuesto- esta Sala Regional verifique las condiciones de ambos grupos de personas en situación de vulnerabilidad -personas en situación de calle y personas desplazadas internamente- y a partir de ello defina si, como refiere el INE, para la expedición de la Credencial de la parte actora resulta aplicable el Procedimiento o, si por el contrario la autoridad administrativa debió atender a su situación

²² Esto, considerando además que la parte actora acude a esta instancia acompañada por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez Asociación Civil (situación que se advierte de la lectura integral de la demanda ya que señala para oír y recibir notificaciones el domicilio de dicha asociación y autoriza para esos efectos a personas integrantes de dicha asociación).

Al respecto, se advierte que de acuerdo al Manual sobre Documentación de Violaciones a Derechos Humanos (consultable en vínculo <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/ManualDocumViolDH.pdf>) la referida asociación lleva a cabo un proceso de documentación en el que busca recopilar la mayor cantidad de información respecto de los datos generales de las personas afectadas sobre la posible violación a los derechos humanos para posteriormente -entre otras cuestiones- presentar demandas ante el Poder Judicial. Ello incluye verificar el nombre de las personas o comunidades afectadas; fecha en la que ocurrieron los hechos; lugar en el que ocurrieron los hechos; y las consecuencias de la violación.

Aunado a ello, de resultar fundada la pretensión de la parte actora, el INE eventualmente tendría que llevar a cabo los procesos correspondientes para verificar las condiciones que la persona solicitante señala respecto de su domicilio.

específica y no aplicar el Procedimiento, o en su caso, ante la ausencia de alguna norma específica para las personas que son víctimas de Desplazamiento Interno, lo aplicara con ciertos ajustes y modulaciones para atender la situación particular en que se encuentra la parte actora al formar parte de este grupo.

Como se ha referido, las personas en situación de Desplazamiento Interno son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de, o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

En ese contexto, las personas en situación de Desplazamiento Interno se ven obligadas -teniendo como causal principal la violencia directa o indirecta contra su familia y propiedades- a abandonar sus tierras y propiedades perdiendo así su identidad personal y colectiva privándoles de vínculos sociales que les pertenecían en su lugar de origen²³.

Así, el Desplazamiento Interno tiene como consecuencia que las personas que viven en esa situación carezcan de una vivienda digna, servicios de salud, documentos de identidad, acceso a la educación entre otras²⁴ y lleguen a establecerse en un espacio geográfico diverso al de su origen.

²³ Ponencia que Daniel Pecaú presentó en el Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia”, organizado por el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) Italia consultable en el vínculo electrónico <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5151.pdf>

²⁴ VELAZQUEZ Moreno Ana Laura. Desplazamiento Interno por Violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado. Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH México). 2017 (dos mil diecisiete).



Por otra parte, según el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal las poblaciones en situación de calle son un grupo social excluido, donde coexisten niñas, niños, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y adultas mayores, que sobreviven con sus propios recursos en medio de las adversidades de la calle²⁵.

Asimismo, las personas en situación de calle son un grupo poblacional que se caracteriza por ser heterogéneo en su composición, teniendo en común la extrema pobreza, los vínculos familiares quebrados o fragilizados y la inexistencia de vivienda convencional regular; factores que obligan a estas personas a buscar espacios públicos (calles, veredas, plazas, puentes, etcétera) y áreas degradadas (edificios, coches abandonados, etcétera) como espacio de vivienda y subsistencia, de manera temporal o permanente, utilizando para pernoctar lugares administrados institucionalmente como albergues, o casas de asistencia, además de diferentes tipos de viviendas provisorias²⁶.

De lo anterior se advierte que, efectivamente como refiere la parte actora, las circunstancias de ambos grupos en situación de vulnerabilidad son muy diversas pues mientras que por un lado, el Desplazamiento Interno obedece principalmente a factores asociados con la violencia y delincuencia que opera en el lugar de origen de las personas que se ven forzadas a abandonar su hogar o lugar de residencia ante la amenaza que este representa, en el caso de personas en situación de calle obedecen principalmente a factores sociales y/o económicos o

²⁵ Consultable en <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/tomo-5-grupos-de-poblacion.pdf>.

²⁶ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/ef8/35a/5a1ef835a79ba819774826.pdf>

bien a contextos de violencia al interior de sus entornos familiares.

En efecto, la población en situación de calle se integra -entre otras personas- por niños y niñas que sufrían un trato violento y/o abuso sexual en su casa, y huyeron de ella; personas con preferencias sexuales distintas que fueron repudiadas por sus seres queridos; personas mayores jubiladas, sin familia, que perdieron su vivienda como consecuencia de un embargo, un incendio, una inundación o un sismo; personas migrantes (nacionales e internacionales) que lograron llegar a la capital pero no han encontrado trabajo²⁷.

Ahora bien, en el Juicio de la Ciudadanía SDF-JDC-455/2014 la entonces Sala Distrito Federal analizó la demanda de una persona en situación de calle que pretendía obtener su Credencial y consideró que el acuerdo 1-257: 28/07/2011, de la Comisión de Vigilancia, por el que se aprobaron los medios de identificación para obtener la Credencial, si bien era constitucional, contenía una omisión que producía una afectación al derecho político electoral de votar respecto a las personas que se encuentran en dicha situación, al no contemplar la manera en que podrían cumplir el requisito de acreditar un domicilio que genere la pertenencia a una sección, en razón de que dada su condición no les era posible presentar un comprobante de domicilio.

Atento a lo anterior, ordenó a la referida comisión que en uso de sus atribuciones, modificara el acuerdo señalado, o en su caso, tomara las medidas pertinentes para incluir un procedimiento

²⁷ Gutiérrez Roberto. Personas en situación de calle, tragedia casi invisible. "Gaceta UNAM". Febrero de 2020 (dos mil veinte) consultable en <https://www.gaceta.unam.mx/personas-en-situacion-de-calle-tragedia-casi-invisible/>.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

especial para la expedición de la Credencial a las personas que se encuentran en situación de calle, el cual, en su caso, tendría que ser instrumentado por la Dirección en los mecanismos operativos desplegados en los módulos de atención ciudadana.

En cumplimiento a tal determinación, la Comisión de Vigilancia emitió el acuerdo 1-EXT/04: 14/04/2015 por el que aprobó el Procedimiento para la expedición de la Credencial a personas ciudadanas en situación de calle, que atiende de manera específica las condiciones de este grupo de personas.

Lo **fundado** del agravio -como se adelantó- radica en el hecho de que el INE no atendió las circunstancias específicas de la parte actora y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra dada la situación de Desplazamiento Interno en la que vive.

Esta Sala Regional advierte que en la legislación mexicana no existe una ley que regule la situación de Desplazamiento Interno y atienda de manera frontal las condiciones de las personas que se encuentran en esa condición.

Se afirma lo anterior, pues si bien la Ley General de Víctimas incluye a las personas que viven en condición de Desplazamiento Interno como un grupo en situación de vulnerabilidad y dicho grupo es objeto de protección, no hay una legislación particular que procure atender cada aspecto específico de su condición.

En efecto, el 23 (veintitrés) de abril de 1998 (mil novecientos noventa y ocho) se propuso una iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente en la Cámara de Diputados (y Personas Diputadas), pero, a pesar de haber sido

impulsada originalmente por personas diputadas de diversos grupos parlamentarios, la iniciativa quedó pendiente en comisiones hasta que fue desechada el 23 (veintitrés) de noviembre de 2011 (dos mil once) por la mesa directiva de dicha cámara²⁸.

Posteriormente, el 29 (veintinueve) de septiembre de 2020 (dos mil veinte), la Cámara de Diputados (y Personas Diputadas) aprobó la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno y actualmente se encuentra pendiente de aprobación en el Senado de la República²⁹.

Atento a lo expuesto, se advierte que a la fecha no existe una ley de personas desplazadas internamente que regule la calidad y situación de las mismas.

No obstante ello, de acuerdo con los Principios Rectores las personas en situación de Desplazamiento Interno disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconoce a las demás personas habitantes del país y no serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de estar en esa condición.

En el principio 20 del documento referido, se señala que toda persona tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica y para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a las personas en situación de Desplazamiento Interno todos los documentos necesarios

²⁸ https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/38771.

²⁹ <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4191-mexico-sin-ley-para-atender-el-desplazamiento-forzado-interno-senala-estudio-del-ibd#:~:text=El%2029%20de%20septiembre%20de,el%20Senado%20de%20la%20Rep%C3%BAblica>.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos y facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.

Por su parte, señalan que la protección de las personas desplazadas internamente no está limitada a la supervivencia y la seguridad física de las personas, sino que abarca toda la gama de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la libre circulación o **el derecho a la participación política**, así como los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la educación y a la salud.

Ahora bien, esta Sala Regional reconoce que tanto el derecho internacional como el nacional obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para garantizar plenamente el disfrute efectivo de todos los derechos y libertades en condiciones de igualdad, lo que abarca el derecho a la igualdad ante la ley y a la protección que ésta brinda.

Lo anterior implica el deber de las autoridades de un país de garantizar que toda persona, lo que incluye a las personas en situación de Desplazamiento Interno, pueda cumplir los requisitos necesarios para votar y que se le vote, además de tener una identidad legal, así como los medios necesarios para probar dicha identidad, en caso de que ello fuera necesario, para ejercer sus derechos -como los político electorales-, por ejemplo, por medio de la documentación sobre su estado civil.

Esta obligación -como ya se mencionó- está recogida en el principio 20 de los Principios Rectores el cual impone a los

Estados la obligación de facilitar la expedición de nueva documentación o la reposición de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin la imposición de condiciones poco razonables, como el retorno al lugar de residencia habitual para obtener estos u otros documentos requeridos, o la exigencia de características particulares de las personas desplazadas internamente o quienes den fe de su identidad que se vuelven desproporcionados ante la situación de vulnerabilidad particular en que viven derivado -como se explicó- de factores externos que les obligan a dejar sus hogares o lugar de residencia habitual ante la falta de respuesta del propio de Estado frente a la situación particular que les amenazó.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la reposición de la documentación o la inscripción de determinados eventos en un registro, como nacimientos, matrimonios, divorcios o fallecimientos de familiares, están sujetos al cumplimiento de requisitos estrictos y en algunos casos el pago de altas tasas para su obtención.

Ahora bien, esta Sala Regional ha señalado que la presentación de un comprobante de domicilio para la obtención de la Credencial, constituye un requisito constitucional necesario para realizar el trámite para la obtención de la Credencial³⁰, porque a partir de éste se obtiene la georreferencia de la ciudadanía y, conforme a ésta, se adscribe a las personas a una sección electoral específica, con la finalidad de dotar de certeza la información contenida en el padrón electoral.

En ese sentido y toda vez que una de las razones por las que la Dirección -a través del Módulo- negó al actor la expedición de su Credencial fue que este no cuenta con un comprobante de

³⁰ De acuerdo con lo analizado en el juicio SDF-JDC-455/2014.



domicilio, resulta procedente hacer el estudio relativo al domicilio, como atributo de la persona.

En nuestro sistema jurídico, es el Código Civil Federal, en sus artículos 22, 29, 35, 58, 59 y 724, entre otros, el ordenamiento que regula los atributos de las personas, los cuales son:

- **Nombre:** se refiere al signo distintivo de la persona frente a las demás, el cual le permite identificarse y ser reconocido, como puede observarse en el contenido de la tesis XXXII/2012 de rubro **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD**³¹.
- **Domicilio:** se refiere al lugar que la persona escoge libremente para residir.
- **Estado:** referido como aquel que ocupa la persona en relación con la familia (civil) y con el estado (político).
- **Patrimonio:** se refiere a los bienes y derechos de la persona en un momento dado, así como a la posibilidad o aptitud para adquirirlos.
- **Capacidad jurídica:** se refiere a la aptitud de la persona para ser sujeta de derechos y obligaciones, así como la posibilidad de ejercitar los primeros y cumplir las segundas por sí misma.
- **Nacionalidad:** se refiere a la condición legal que se adquiere en función de la nacionalidad de las personas progenitoras, o en virtud de haber nacido dentro del territorio de un determinado Estado.

Como se ha visto, uno de los atributos de la personalidad es el domicilio, el cual se encuentra tutelado constitucionalmente en el artículo 16; y respecto del cual, la Primera Sala de la Suprema

³¹ Tesis 1ª. XXXII/2012, Registro 2000343; Décima Época; Primera Sala de la Suprema Corte; Materia Constitucional; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012 (dos mil doce); página 275.

Corte en la tesis 1a. CXVI/2012 de rubro **DOMICILIO, SU CONCEPTO PARA EFECTOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL**³² ha dicho que el concepto, se refiere a cualquier lugar cerrado en el que pueda transcurrir la vida privada, individual o familiar, aun cuando sea ocupado temporal o accidentalmente, pudiendo ser entendido como aquel en que una persona fija su residencia indefinidamente, así como a todo espacio cerrado en el que pernocte y tenga guardadas las cosas pertenecientes a su intimidad, ya sea de manera permanente, esporádica o temporal.

En la sentencia emitida en el amparo directo en revisión 2420/2011, que dio lugar a la tesis referida, la Primera Sala de la Suprema Corte estableció el concepto de domicilio desde el punto de vista constitucional, como un espacio de acceso reservado en el cual las personas ejercen su libertad más íntima.

No obstante ello, con base en lo anterior, determinó que el concepto subyacente a los diversos párrafos del artículo 16 de la Constitución **ha de entenderse de modo amplio y flexible**, puesto que se trata de defender los ámbitos en los que se desarrolla la vida privada de las personas, debiendo interpretarse -de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1° constitucional- a la luz de los principios que tienden a extender al máximo la protección a la dignidad y a la intimidad de la persona, ya que en el domicilio se concreta la posibilidad de erigir ámbitos privados, que excluyen la injerencia, por regla general, de las demás personas y de las autoridades del Estado.

En ese orden de ideas, el destino o uso del domicilio constituye el elemento esencial para la delimitación de los espacios

³² Tesis: 1a. CXVI/2012, Registro 2000979; Décima Época; Primera Sala de la Suprema Corte, Materia Constitucional; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012 (dos mil doce); página 258.



constitucionalmente protegidos, de ahí que resulten irrelevantes la ubicación, la configuración física, su carácter de mueble o inmueble, el tipo de título jurídico que habilita su uso o la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo.

Adicionalmente a la prescripción constitucional, a nivel convencional, el artículo 22.1 de la Convención, establece que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales; esto es, dispone de manera genérica el derecho a residencia y, con él, de modo concomitante, el derecho a elegir y tener un domicilio.

Como puede verse, el domicilio y su inviolabilidad cobran una fuerza normativa especial al interior del ordenamiento, a partir del control de constitucionalidad y de convencionalidad ejercidos tanto por la Suprema Corte, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, los artículos 34 y 35 fracción I de la Constitución, establecen como uno de los derechos de la ciudadanía, el de votar en las elecciones populares, siempre que cuenten con 18 (dieciocho) años cumplidos y tengan un modo honesto de vivir, lo que resulta acorde con lo dispuesto tanto en el artículo 25.b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el diverso 23.1.b) de la Convención.

Asimismo, la Ley Electoral determina en su artículo 7.1.1 que las personas ciudadanas tienen el derecho de votar para integrar los órganos del Estado de elección popular.

Ahora bien, para estar en aptitud de ejercer el derecho al voto, en el ordenamiento se establece la previsión de que la ciudadanía cumpla diversos trámites y requisitos establecidos, entre los cuales se encuentran el de inscribirse en el Registro Electoral y contar con la Credencial, según se desprende de los artículos 9, 130 y 131.2, de la ley citada.

En primer término, resulta pertinente establecer que, con base en el artículo 41 Base Quinta Apartado B párrafo primero de la Constitución, así como en los diversos 126.1 y 126.2, 129, 130, 132 y 133.1, .2 y .3 de la Ley Electoral, el Registro Electoral, del que derivan el padrón electoral y el listado nominal de personas electoras, es un instrumento cuya formación y actualización, es atribución exclusiva del INE.

De conformidad con lo apuntado en líneas anteriores, con fundamento en lo establecido por los artículos 135.2 y 136.2 de la Ley Electoral, la ciudadanía interesada en solicitar y recibir la Credencial, deberá acudir a los módulos que determine la Dirección, identificarse con su acta de nacimiento, presentar documento de identidad expedido por autoridad o, en su defecto, identificarse a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión de Vigilancia -el órgano establecido para llevar a cabo la vigilancia en la integración del padrón electoral-.

A través del acuerdo INE/CNV28/AGO/2020³³, la Comisión de Vigilancia aprobó los medios de identificación para obtener la Credencial en territorio nacional:

1. Documento de identidad;
2. Identificación con fotografía;
3. Comprobante de domicilio.

³³ Consultable en el vínculo electrónico <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/114478>.



El referido acuerdo refiere que en los casos en que las personas solicitantes no cuenten con alguno de los documentos de identificación con fotografía o comprobante de domicilio, el requisito se debe sustituir por la presentación de 2 (dos) personas testigas, siendo que una de ellas deberá estar inscrita en el padrón electoral en el mismo municipio o alcaldía y la otra debe ser de la misma entidad federativa o alguna entidad colindante.

En el acuerdo INE/CNV14/JUN/2023³⁴ de la misma comisión, se modificaron los medios de identificación para solicitar la Credencial en territorio nacional, aprobados mediante acuerdo INE/CNV28/AGO/2020 y se incorporaron como medios de identificación con fotografía la Credencial y la licencia para conducir digital.

Por otra parte, como se ha mencionado, derivado de lo resuelto en el juicio SDF-JDC-455/2014, el INE emitió el Procedimiento en el cual se establece que ante solicitudes de Credencial de personas en situación de calle, las personas que ostenten la titularidad de la Vocalía del Registro Electoral de las Juntas Distritales serán responsables, a través del personal encargado de la actualización cartográfica electoral, quienes deberán realizar hasta 2 (dos) visitas para la verificación de inexistencia de domicilio y al mismo tiempo, para asignar los datos de manzana, sección, distrito y entidad federativa; que corresponden al lugar en el cual la persona ciudadana designa como su lugar de pernocta. La verificación se realizará tanto en el domicilio anterior; en caso de que exista registro previo; a

³⁴ Consultable en el vínculo electrónico <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152009/cn-v-so06-2023-06-08-acuerdo14.pdf>.

efecto de corroborar que la persona ya no vive ahí, así como en el lugar de la georreferenciación solicitada.

En el Procedimiento además, se establece que en caso de que la persona ciudadana no pueda ofrecer las personas testigas, la persona comisionada debe acercarse a las y los vecinos de los inmuebles inmediatos, con la finalidad de solicitar su apoyo para completar el procedimiento.

Con la información que proporcionen las personas testigas, se procederá a llenar el “ACTA DE AVISO DE VERIFICACIÓN DE INEXISTENCIA DE DOMICILIO PARA GEOREFERENCIA ELECTORAL DEL CIUDADANO”, en el apartado denominado “HABILITACIÓN DE TESTIGOS”.

Cada uno de los requisitos antes descritos, cumple un objetivo específico, de acuerdo con el trámite de que se trate, resultando aplicable en la especie, el relativo al **cambio de domicilio**, bajo el entendido de que al tratarse de registros que ya constan en el padrón electoral, se requiere contar con los datos necesarios para su inscripción en la sección electoral que le corresponda.

No obstante lo anterior, se advierte que ni la normativa aplicable ni el Procedimiento contempla la situación de personas que por encontrarse en situación de Desplazamiento Interno no cuentan con un domicilio ordinario dada su situación particular que les coloca -por circunstancias totalmente ajenas a su voluntad- en una especial situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, la parte actora no cuenta con un domicilio en la Ciudad de México, puesto que como se ha señalado, se encuentra en situación Desplazamiento Interno; sin embargo, dicha situación, no debe ser motivo para que se niegue el trámite



solicitado, pues esto sería equivalente a negar su derecho político-electoral de votar y que se le vote por una situación ajena a la propia parte actora que le puso en situación de vulnerabilidad, lo cual está prohibido por la Constitución, pues de conformidad con el artículo 1º, en nuestro sistema jurídico los derechos y libertades no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos exclusivos que señala la propia norma fundamental, además de que las autoridades se encuentran obligadas a evitar acciones u omisiones que resulten discriminatorias.

En el caso estamos frente a derechos políticos que tampoco pueden suspenderse ni limitarse sino en los casos que la propia Constitución señala, toda vez que al igual que los derechos humanos, poseen un idéntico estatus normativo de:

- a)** Máximo rango en el sistema jurídico;
- b)** Máxima fuerza jurídica, en tanto vinculan a la totalidad de los poderes y órganos del Estado, así como a la sociedad;
- c)** Máxima importancia en el objeto, en razón de que su contenido proyecta los trazos de la estructura básica de la sociedad; y,
- d)** Máximo grado de indeterminación, en cuanto al carácter abierto y sucinto de sus prescripciones que moldean el marco constitucional; por lo que en ambas tipologías de derechos, resultan igualmente aplicables los principios que para su interpretación, aplicación y garantía establece el artículo 1º de la Constitución.

También es necesario tomar en cuenta que de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de la Constitución, las causas por las que es posible la restricción de los derechos político electorales, son las siguientes:

- Falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 de la propia Constitución;
- Sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- Durante la extinción de una pena corporal;
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- Por ser una persona prófuga de la justicia, desde que se emita la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión;
- Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos; y
- Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

En función de lo anterior, toda vez que esta Sala Regional, en principio, no advierte elementos en el expediente que generen convicción de que la parte actora se encuentra impedida en el ejercicio de sus derechos político electorales por ubicarse en alguna de las hipótesis del artículo 38 de la Constitución y toda vez que la autoridad responsable no lo refiere, resulta procedente analizar si la negativa impugnada se encuentra apegada a derecho, a partir de una interpretación por medio de la cual se permita una irradiación de protección amplia del



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

derecho político-electoral de votar y ser votada de la parte actora; y, finalmente, de la salvaguarda del principio de certeza, con base en el cual debe llevarse a cabo la integración del Padrón Electoral y la Lista Nominal, así como la expedición de su Credencial.

Con base en lo establecido por la Ley Electoral y por el Acuerdo INE/CNV28/AGO/2020, se aprecia que **para el caso específico del cambio de domicilio solicitado por la parte actora, en condiciones ordinarias** sería necesario presentar: **a)** copia certificada del acta de nacimiento, puesto que se trata de una persona ciudadana mexicana por nacimiento; **b)** documento de identidad con fotografía; y, **c) comprobante de domicilio.**

Al respecto, del contenido de la demanda, así como del informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable, se desprende que para llevar a cabo el trámite que pretendía efectuar, la parte actora no presentó comprobante de domicilio en esta ciudad.

Atento a las circunstancias del caso, el personal de la Junta Distrital informó a la parte actora que su trámite de 9 (nueve) de noviembre podría ser llevado a cabo mediante el Procedimiento, por lo que se le requirió la presentación de 2 (dos) personas testigas y una de ellas debería tener domicilio en esta ciudad.

A decir de la parte actora el 4 (cuatro) de diciembre, se presentó nuevamente ante el Módulo a efecto de realizar el trámite, y en esta ocasión acudió con 2 (dos) personas que harían de testigas, pero se le informó que debían tener su domicilio en la Ciudad de México.

Ahora bien, por las circunstancias especiales del caso, a efecto de establecer la interpretación del requisito relativo a la presentación de un comprobante de domicilio, a fin de que la parte actora obtenga la Credencial se considera que **no era necesario que la parte actora presentara personas testigas con domicilio en la Ciudad de México alguno de los estados o municipios colindantes con esta, pues en términos del Procedimiento bajo el cual el propio INE determinó que actuaría, en caso de que la persona solicitante de una Credencial no cuente con dichos testimonios, el INE debía verificar el domicilio a partir de una verificación geoelectoral como se establece en el Procedimiento.**

Adicionalmente, considerando lo ya explicado en torno a las diferencias entre las personas que viven en situación de calle -para quienes se diseñó primordialmente el Procedimiento- y las personas que viven en Desplazamiento Interno, y considerando que actualmente no existe un procedimiento diseñado específicamente para quienes -como la parte actora- manifiesten que pertenecen a este grupo específico, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que debe aplicarse en principio el Procedimiento -en tanto fue diseñado para atender a un grupo de personas que como la parte actora carecen de un domicilio ordinario-.

Sin embargo, la aplicación del Procedimiento debe realizarse haciéndose cargo de las características particulares de la parte actora, quien manifestó encontrarse en situación de Desplazamiento Interno, a fin de que si en alguna fase del mismo llegara a ser necesario, se adecue a las particularidades que vive la parte actora dadas sus circunstancias específicas sin asimilarle a una persona en situación de calle.



Lo anterior, atento al contenido del artículo 2 de la Convención que señala que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometerán a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En ese sentido, el artículo 1º de la Constitución en sus párrafos segundo y tercero establecen que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la misma y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y 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.

Al respecto, debe entenderse que el principio de progresividad se refiere a que, para el cumplimiento de ciertos derechos se requiere la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible.

Este principio, si bien se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, también aplica para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento³⁵.

³⁵ Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016 (dos mil dieciséis), consultable en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37023.pdf>

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación³⁶ pues todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es por sí mismo incompatible con la misma³⁷.

En el mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la referida convención y que sus titulares, es decir, la ciudadanía, no solo debe gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos³⁸.

En ese sentido, para esta Sala Regional el INE debió -aún y cuando no hubiera lineamiento específico alguno y considerara que los más adecuado a la situación que vivía la parte actora eran los establecidos en el Procedimiento-, flexibilizar los requisitos establecidos tanto en la Ley Electoral como en el Procedimiento para revisar la solicitud de la Credencial de la parte actora, atento a las siguientes consideraciones.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 (veintitrés) de junio de 2005 (dos mil cinco). Serie C número 127.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 (ocho) de febrero de 2018 (dos mil dieciocho). Serie C número 348.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso López Mendoza Vs. Venezuela”. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1° (primero) de septiembre de 2011 (dos mil once). Serie C número 2332.



La Sala Superior emitió la jurisprudencia 28/2015 de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**³⁹ en la cual se sostiene que el principio de progresividad tiene una proyección en dos vertientes:

- Por una parte, reconoce que el contenido de los derechos humanos se encuentra limitado por una prohibición de regresividad que opera como límite al poder y a las mayorías; y
- Por otra parte, obliga al Estado que limite las modificaciones al contenido de los derechos humanos únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus limitaciones, ya por un aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Finalmente, de acuerdo con el Manual, en todas las etapas del ciclo de Desplazamiento Interno, se debe hacer todo lo posible para preservar la documentación personal y los registros, así como para apoyar y fortalecer los mecanismos nacionales para garantizar el pleno acceso de las personas en situación de desplazamiento interno, en condiciones de igualdad, a registros civiles y documentación, lo que incluye la obtención de documentación o la reposición de la documentación perdida.

Esto se puede lograr de varias maneras, como, por ejemplo: fortaleciendo la capacidad del sistema nacional a través de apoyo financiero, técnico y en el ámbito de la formación; cancelando o **flexibilizando los requisitos administrativos** y/o buscando soluciones para los diferentes obstáculos que afronten las personas en situación de desplazamiento interno.

³⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 39 y 40.

Ahora bien, como se ha mencionado, las personas en situación de Desplazamiento Interno, tienen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de gobierno de su país, lo que comprende el derecho a votar y a tener acceso a la función pública, no obstante, el ejercicio de este derecho y como consecuencia la acreditación de los requisitos administrativos con los que deben cumplir, se les puede privar de voz en aquellas decisiones políticas y económicas que les afecten.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el concepto “participación política” implica toda forma de participación en los asuntos públicos y políticos de una comunidad, lo que incluye presentarse y ocupar funciones públicas, participar en el trabajo de los partidos políticos o grupos de la oposición, **y votar y participar en las elecciones.**

No obstante ello, en la práctica, las personas en estas circunstancias no pueden ejercer sus derechos electorales durante la situación de desplazamiento ni tras el retorno a sus lugares de origen o su asentamiento en otro lugar del país. Ello puede hacer que se vean privadas del derecho de voto y se les excluya de la vida política y pública del país, lo que, a su vez, puede exacerbar la discriminación y la exclusión que a menudo experimentan las personas y las comunidades desplazadas.

Si bien es válido imponer ciertas limitaciones al derecho a la participación política, estas deben ser razonables, objetivas y no discriminatorias. Por ejemplo, el derecho al voto se puede limitar a las personas que hayan cumplido la mayoría de edad bajo la legislación nacional.



El Manual en este sentido señala que en el caso de que existan requisitos de residencia, éstos no deben excluir a las personas en situación de Desplazamiento Interno ni a otras personas votantes que carezcan de residencia permanente⁴⁰.

También refiere que el Estado tiene el deber de garantizar que las personas en situación de Desplazamiento Interno puedan ejercer sus derechos de participación política, tanto durante el desplazamiento, como tras el retorno o reubicación, en pie de igualdad con el resto de la población del país.

Para facilitar su participación, las autoridades pueden -entre otras cuestiones- **modificar** la legislación nacional y **los procedimientos administrativos para permitir que las personas en situación de Desplazamiento Interno puedan ejercer su derecho al voto.**

Atento a lo anterior, esta Sala Regional estima necesario considerar las condiciones específicas de la parte actora y realizar el análisis de los requisitos exigidos para la obtención de la Credencial para personas en situación de Desplazamiento Interno bajo una perspectiva de progresividad de los derechos humanos, la que debe llevar a concluir que si bien, debe aplicarse en principio el Procedimiento -al contener los lineamientos existentes que de mejor manera podrían adecuarse a la situación que afirma vivir- al realizarse los pasos establecidos en este para corroborar su domicilio, así como el hecho de que ya no reside en el domicilio anterior, y cualquier otro que sea preciso, el INE deberá considerar que **la parte**

⁴⁰ Ver la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre el derecho a participar en asuntos públicos, el derecho de voto y a tener acceso a la función pública. (Artículo 25), párrafos 3 y 11 consultable en <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-25-Comit%C3%A9-de-Derechos-Humanos.pdf>.

actora no es una persona en situación de calle, sino que afirma vivir en Desplazamiento Interno, por lo que la realidad que vive es muy distinta al primer grupo referido y consecuentemente, el INE deberá adecuar las etapas y requisitos del Procedimiento a fin de atender de manera específica las características y necesidades particulares de la parte actora dada la situación en que refiere encontrarse.

En ese sentido, y toda vez que la parte actora señala que desde hace 2 (dos) años vive en el Zócalo de la Ciudad de México, el cual no es un domicilio con las características de ser un lugar cerrado en el que pueda transcurrir la vida privada, así como la imposibilidad que refiere la parte actora de presentar 2 (dos) personas testigas que cumplan los requisitos indicados por el INE, dicho instituto debe realizar la verificación en campo por cartografía señalada en el Procedimiento -prescindiendo de dichos testimonios⁴¹- a fin de adscribir a la parte actora a un domicilio convencional de geolocalización electoral que le permita, por un lado, ejercer su derecho a votar y, eventualmente, que se le vote; y, por otro, el cumplimiento de la obligación legal de la adscripción de la parte actora en una sección electoral.

Esta adscripción se hace a partir de una interpretación concretizadora del artículo 29 del Código Civil Federal en que dispone que: *“El domicilio de las personas físicas es (...) el lugar donde se encontraren”*, de conformidad con el artículo 1º constitucional, la que conlleva determinar para la parte actora, un domicilio convencional, cuya connotación sea únicamente

⁴¹ En el entendido de que el mismo Procedimiento establece que si no se pudiera ofrecer dichos testimonios *“... la persona comisionada debe acercarse a los vecinos de los inmuebles inmediatos, con la finalidad de solicitar su apoyo para completar el procedimiento.”*; así como que, en caso de que ello no sea posible -por ejemplo, porque no haya inmuebles residenciales cercanos con personas que vivan ahí- atendiendo a las características particulares en que la parte actora refiere vivir, deberá adecuarse el mecanismo de certificación de su domicilio.



para efectos electorales, de tal suerte que, sin comprender los elementos típicos de un domicilio, ni los atributos legales, consecuencias, protección y garantía que son aplicables al mismo, permita dar certeza respecto de su ubicación para efectos de referencia geoelectoral por parte de la autoridad administrativa y pueda ejercer su derecho a votar y -de ser el caso- que le voten.

Bajo esta óptica, esta sala estima que una determinación en el sentido antes apuntado, garantiza:

- 1) El ejercicio del derecho político electoral al voto de la parte actora, pues permite que obtenga su Credencial como instrumento que le permite materialmente dicho ejercicio; y,
- 2) El pleno cumplimiento del principio de certeza establecido para el registro de las personas ciudadanas en el padrón electoral, mismo que con fundamento en los artículos 9.2 y 81.3 de la Ley Electoral, tiene como propósito que para cada distrito electoral, el voto se emita en la sección electoral que comprenda al domicilio de la persona ciudadana de que se trate, de tal suerte que en cada una de ellas será instalada una casilla, a fin de recibir la votación el día de la jornada electoral.

Bajo ese orden de ideas, esta Sala Regional advierte que una determinación en el sentido de flexibilizar el trámite y consecuentemente -en caso de cumplir los demás requisitos- se realice la inscripción de la parte actora teniendo como domicilio para tal efecto el lugar donde señala ha permanecido como consecuencia del Desplazamiento Interno del que señala es víctima, a fin de que pueda ejercer su derecho político-electoral de votar y -de ser el caso- que se le vote, resulta acorde al principio de certeza en la integración del Padrón Electoral,

puesto que la autoridad administrativa contaría con elementos suficientes para determinar el domicilio geoelectoral de la parte actora para dichos efectos, así como los datos relativos a la entidad federativa, municipio (delegación), localidad, distrito electoral federal y sección del domicilio que tendría para efectos de su inscripción en dicho padrón y del ejercicio de sus derechos político electorales, lo que resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 140.1.d) y 140.2 incisos a) y b) de la Ley Electoral.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido para esta Sala Regional el hecho de que, a partir de la actualización del registro de la parte actora en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva responsable integrará elementos biométricos suficientes al mismo, como son las huellas dactilares y su fotografía, los cuales permitirán, en lo sucesivo, una mejor identificación de su registro en el referido instrumento electoral, a efecto de garantizar la unicidad de registros en el mismo.

Finalmente, debe precisarse que la protección del derecho político electoral de votar y ser votada de la parte actora se materializa con la expedición de la Credencial la cual es un instrumento de identificación que por sus características le serviría a la par para acreditar su identidad y ejercer tales derechos [al voto y a la identidad].

SEXTO. Efectos de la sentencia

En consecuencia, al haber resultado fundados los argumentos de la parte actora respecto a que se le negó de manera indebida dar trámite a su solicitud para obtener una Credencial, esta Sala Regional ordena a la Dirección que:

- Dentro de las **24 (veinticuatro) horas siguientes** a que le sea notificada la presente sentencia, por conducto de la



Junta Distrital, cite a la parte actora a efecto de que inicie el trámite para la obtención de su Credencial, realizando la verificación o reasignación de datos geoelectorales a la solicitud de Credencial.

- La Credencial que -de ser el caso- se expida a la parte actora deberá tener como domicilio para localización geo-electoral el que dicha persona señaló, a partir de las condiciones de Desplazamiento Interno en que afirma vivir.
- Para efectos de lo anterior, la Dirección **deberá realizar las diligencias que considere necesarias o pertinentes** para mantener por un lado la certeza del Padrón Electoral y, por otro, proteger y garantizar de manera efectiva el derecho de la parte actora a contar con una Credencial vigente, como instrumento necesario para el ejercicio de sus derechos político electorales -concomitantes al derecho a contar con una identificación-.
- Una vez hecho lo anterior, la autoridad administrativa correspondiente deberá asignar el registro de la parte actora en la manzana electoral que corresponda a la sección electoral en que se ubique el domicilio geo-electoral, adscribiéndole también al distrito electoral respectivo.

A efecto de dar plena certeza al registro de la parte actora, la Dirección deberá realizar los trámites correspondientes y de no existir impedimento legal o técnico alguno, **antes del 20 (veinte) de marzo**⁴², deberá expedir y entregar a la parte actora su Credencial e incluirle en la lista nominal de electores (y personas electoras) correspondiente.

⁴² Esto, considerando que en términos del acuerdo INE/CG433/2023 emitido por el Consejo General del INE, ese día es la fecha límite para procesar las resoluciones favorables derivadas de la interposición de recursos administrativos o Juicios de la Ciudadanía, a fin de que tales registros puedan incluirse -de manera extraordinaria- en las Listas Nominales que se utilizarán en la jornada electoral a celebrarse el próximo 2 (dos) de junio.

Acorde con la determinación convencional del concepto de domicilio establecida en las líneas que anteceden, al momento de expedir a la parte actora su Credencial, deberá introducir en el campo relativo a la información de calle y número la leyenda: “**PARA LOCALIZACIÓN GEOELECTORAL**”, únicamente, señalando colonia, delegación, código postal y entidad federativa que corresponda⁴³.

Esto, en el entendido de que si la Dirección determinara que la solicitud de la parte actora de que le sea expedida una Credencial por cualquier otra causa fuera improcedente, se lo deberá notificar en un plazo máximo de 24 (veinticuatro) horas posteriores a la emisión del documento en que conste tal negativa, por escrito en que funde y motive tal determinación y señalando de manera clara el pie de recurso correspondiente en términos de lo explicado en esta sentencia.

Hecho lo anterior, deberá informar del cumplimiento a esta Sala Regional, dentro del plazo de **24 (veinticuatro) horas** a que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo acrediten.

Finalmente, toda vez que la parte actora señala como una de las razones para impugnar la negativa del trámite, la omisión de la Comisión de Vigilancia de expedir la normativa diferenciada para los trámites de expedición y renovación de la Credencial para las personas en situación de Desplazamiento Interno y considerando la delimitación de la controversia realizada por la

⁴³ Tal como está señalado en el Procedimiento, que dispone que, si la persona solicitante no presenta el comprobante de domicilio, se captura la georreferencia, el sistema solicita los datos de municipio o demarcación, colonia, calle y número exterior. Para el caso de calle se debe capturar “Para localización geoelectoral”, adicionalmente se deberá capturar la información que la persona proporcione sobre su localización geográfica.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-390/2023

Sala Superior, esta Sala Regional considera necesario dar vista al Consejo General del INE para los efectos que considere pertinentes.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Revocar la negativa de la Dirección, a dar trámite a la solicitud de la parte actora de que se le expidiera una Credencial.

SEGUNDO. Ordenar a la Dirección, por conducto de la Junta Distrital, realizar los trámites para atender la solicitud de la parte actora en los términos y plazos precisados en esta sentencia.

TERCERO. En caso de no advertir otra causa de improcedencia debidamente fundada y motivada, la Dirección deberá expedir y entregar la credencial para votar con fotografía a la parte actora.

CUARTO Dar vista al Consejo General del INE, para los efectos que considere pertinentes.

Notificar por **correo electrónico** a la parte actora, a las autoridades responsables y al Consejo General del INE; por **oficio** al Módulo; y por estrados a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO EN FUNCIONES LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-390/2023⁴⁴.

Me permito formular el presente voto razonado, pues si bien estoy de acuerdo con lo resuelto en la sentencia, disiento del análisis que se hace acerca de la oportunidad de la demanda, como se explica enseguida.

Al analizar el requisito de oportunidad, en la sentencia se razona que el nueve de noviembre se le comunicó a la parte actora sobre la improcedencia de la solicitud de expedición de su Credencial, pues de la notificación correspondiente se aprecia que le fue informado que tenía que acudir con dos personas testigas y que si consideraba que la negativa era contraria a sus derechos podía presentar un Juicio de la Ciudadanía.

En ese sentido, se razona que si bien la parte actora fue informada de la improcedencia desde el nueve de noviembre y la demanda fue presentada hasta el ocho de diciembre, esta debe considerarse oportuna, pues se ha sostenido que el **INE**

⁴⁴ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. En este voto razonado se utilizarán los términos del glosario de la sentencia y en su elaboración colaboraron Gerardo Rangel Guerrero y Ghislaine Fournier Llerandi.



tiene el deber de orientar a la ciudadanía en los trámites y plazos relacionados con la instancia administrativa y con la impugnación de sus resoluciones.

De este modo, en la sentencia se refiere que cuando el INE actúa en el proceso de credencialización y emite actos que pueden afectar los derechos político-electorales de las personas, tiene la obligación de comunicar los recursos y medios de defensa que proceden en su contra, el órgano ante quien han de promoverse y **el plazo para su interposición**⁴⁵.

Así, en la sentencia se afirma que no está acreditado que el cuatro de diciembre se hubiera negado a la parte actora la expedición de la Credencial ni siquiera de manera verbal, ya que simplemente se le brindó orientación respecto a los requisitos necesarios para procesar la solicitud correspondiente, pues incluso la parte actora optó por retirarse sin presentarla al no estar de acuerdo en que se le aplicara el Protocolo, por lo que en esa fecha no se emitió negativa alguna.

Por tal motivo, al advertir que el documento en que se notificó la improcedencia del trámite no se refirió el plazo con que la parte actora contaba para presentar su medio de impugnación, en la sentencia se determina que la presentación extemporánea de la demanda no le puede ser atribuida.

Desde mi perspectiva, no resultaba necesaria la justificación que se hace en la sentencia, la que además no comparto, pues considero que –contrario a lo que se afirma– sí existió una nueva negativa a expedir la Credencial –aunque hubiese sido verbal–,

⁴⁵ Lo que se ha denominado “pie de recurso”, cuyo propósito es garantizar el acceso a la justicia.

la cual se emitió en la segunda visita al Módulo, la que tuvo lugar el cuatro de diciembre.

Se afirma lo anterior pues la improcedencia que se generó inicialmente el nueve de noviembre habría sido –a mi juicio– respecto de la petición hecha por la parte actora de que el INE lo atendiera a través de un procedimiento especial que obedeciera a su condición de Desplazamiento Interno, más no sobre la expedición de su Credencial mediante la presentación de dos testimoniales, lo que ocurrió el cuatro de diciembre siguiente.

En efecto, la parte actora en su demanda señaló en la parte que interesa: *“Intenté cumplir con los requisitos, volviendo el 4 de diciembre de 2023 con dos testigos de una organización. Sin embargo, **me informaron de nuevo que no podían darme la credencial**, ya que mis testigos debían tener su domicilio electoral en la Ciudad de México...”*

[El resaltado es propio]

Al respecto, también importa precisar que la Junta Distrital señala en su informe circunstanciado⁴⁶ que en la visita que hizo la parte actora al Módulo el cuatro de diciembre la persona responsable del mismo le brindó “la información necesaria”, refiriendo además que el Módulo “se encuentra imposibilitado para atender dicha solicitud en los términos referidos”.

Considero que lo antes señalado demuestra que, contrario a lo que se afirma en la sentencia, el cuatro de diciembre sí hubo una negativa verbal a dar cauce a la solicitud de Credencial, pues como la parte actora no contaba con las dos testimoniales que para el INE eran necesarias para efectuar el trámite respectivo,

⁴⁶ Visible a fojas 74 y 75 del expediente.



se le negó la posibilidad de iniciar siquiera dicho trámite, lo que desde mi interpretación implica una nueva negativa que es la impugnada el ocho de diciembre posterior y que hace oportuna la presentación de la demanda.

Ello pues al no haber mayor constancia de qué fue lo que el responsable del Módulo le comunicó a la parte actora –más allá de lo señalado en el informe–, el reconocimiento de la Junta Distrital resulta suficiente para considerar que en esa fecha hubo una negativa a expedirle la Credencial, aunque esta hubiese sido verbal.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que en el acuerdo dictado por la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-676/2023 –donde estableció que esta Sala Regional era la competente para resolver el asunto– señaló en lo conducente: *“Posteriormente, el actor acudió nuevamente con dos testigos de una organización, pero refiere que le volvieron a negar la expedición de su credencial, bajo el argumento de que los testigos debían tener su domicilio en la Ciudad de México”*, lo que desde mi óptica genera convicción de que los hechos narrados el cuatro de diciembre si está concebidos claramente como una negativa –verbal– a iniciar el trámite para expedirle su Credencial, cuestión que además no es controvertida o negada por la autoridad responsable.

[El resaltado es propio]

Atendiendo a lo expuesto, estimo que dicha negativa actualizaría la oportunidad de la demanda, ya que esta fue presentada dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios, es decir, el ocho de diciembre posterior.

Por lo expuesto es que formulo el presente **voto concurrente**.

LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA
MAGISTRADO EN FUNCIONES

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