



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-102/2020

ACTOR: MARCO ANTONIO
PÉREZ GARDUÑO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL A
TRAVÉS DE LA VOCALÍA
CORRESPONDIENTE, EN LA 26
JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA
EN EL ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:
ALEJANDRO DAVID AVANTE
JUÁREZ

SECRETARIO: VÍCTOR RUIZ
VILLEGAS

Toluca de Lerdo, Estado de México a 24 de septiembre de 2020.

Vistos para resolver los autos del expediente al rubro indicado, promovido por Marco Antonio Pérez Garduño, por su propio derecho, en contra de la negativa verbal de realizar el trámite para obtener su credencial para votar, en la vocalía correspondiente a la 26 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral¹ en el Estado de México, y;

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la demanda y de las constancias se advierten:

¹ En adelante INE

a. Negativa verbal de trámite. Previa cita obtenida por internet, el 7 de septiembre, el actor acudió al módulo de atención ciudadana 152651, correspondiente a la 26 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de México, a solicitar por primera vez su credencial para votar, la cual fue negada en forma verbal.

La negativa se dio con base en las discrepancias que los comprobantes de domicilio presentaban, en lo relativo a la colonia, así como a la falta de idoneidad de los documentos presentados como identificación.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Inconforme, el 11 de septiembre, el actor presentó directamente ante esta Sala Regional la demanda que originó este juicio.

III. Turno. El mismo día, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente **ST-JDC-102/2020**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez.

Asimismo, toda vez que la demanda se presentó directamente en esta Sala, se ordenó a la responsable hacer el trámite de ley.

IV. Radicación. El 12 siguiente, el magistrado instructor radicó el expediente a su ponencia.

V. Admisión y cierre de instrucción. Posteriormente el magistrado instructor admitió la demanda y, en su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un juicio ciudadano, en el que se aduce la presunta violación a su derecho a votar, ante la negativa verbal de iniciar el trámite para obtener su credencial de elector, por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, por conducto de la vocalía correspondiente a la 26 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México, entidad federativa que se encuentra dentro de la circunscripción plurinominal donde esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso c); 192, párrafo primero, y 195, fracción IV, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafos 1 y 2, inciso c); 4º; 6º, párrafo 1; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso a), y 83, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral²; así como del acuerdo INE/CG329/2017, aprobado por el Consejo General del INE, en el cual establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

² En adelante Ley de Medios

SEGUNDO. Cuestión previa sobre la necesidad de resolver este juicio. Es un hecho notorio, en términos de lo establecido en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, el reconocimiento por parte del Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud de la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, a partir del cual, diversas autoridades han adoptado medidas para reducir el desplazamiento y concentración de personas.

Esta situación también ha impactado en las labores jurídicas, incluidas las que realizan los tribunales electorales en el ámbito federal y local.

Mediante *Acuerdos Generales 1/2020, 2/2020 y 6/2020*, la Sala Superior de este tribunal autorizó la **resolución no presencial de medios de impugnación**, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19, de diversos asuntos, entre los cuales se encuadran los **urgentes**, como aquellos relacionados a un proceso.

Como acontece, el actor impugna la negativa verbal de dar inicio al trámite para obtener por primera vez la credencial para votar, documento que, a consideración de esta sala, sería el adecuado para hacer valer su derecho a votar en los próximos comicios federales y locales a celebrarse el próximo año.

Esto es, la posible violación a un derecho político-electoral de cara a procesos electorales en curso.

TERCERO. Procedencia. El juicio es procedente al cumplir con lo dispuesto en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 2, de la Ley de Medios, como se expone a continuación.

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito y en ella se señala el nombre del actor, su domicilio para recibir notificaciones, el acto reclamado y el responsable del mismo, así como los agravios que le causa el acto impugnado, además, consta su nombre y su firma autógrafa.

b) Oportunidad. El presente requisito se cumple, en razón de que, la negativa verbal de la expedición de la credencial para votar ocurrió el 7 de septiembre, y la demanda se presentó el 11 siguiente, directamente ante esta Sala Regional, esto es, dentro del plazo de 4 días con el que cuenta para la impugnación.

Es importante mencionar que, el mismo día de la negativa verbal de referencia, 7 de septiembre, el Consejo General del INE dio inicio al proceso electoral federal, por tanto, los días serán contados, todos, como hábiles.

c) Legitimación e interés jurídico. El juicio fue promovido por parte legítima, pues fue presentado por un ciudadano, por su propio derecho, en el que se inconforma con la negativa verbal de iniciar el trámite de expedición de su credencial para votar con fotografía.

d) Definitividad. Este requisito se tiene por cumplido de conformidad con lo siguiente.

El artículo 143 de la Ley General, establece que podrán solicitar la expedición de credencial para votar con fotografía, aquellos ciudadanos que, entre otros supuestos, habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su credencial para votar.

En ese supuesto, dispone la ley que en el año de la elección los

ciudadanos podrán promover la instancia administrativa correspondiente para obtener su credencial para votar hasta el día último de enero.

Ahora bien, constituye un hecho notorio que el pasado 7 de septiembre, el Consejo General del INE dio inicio el proceso electoral federal, asimismo, se llevaran a cabo comicios en los 32 estados del país.

Aunado a lo anterior, la citada disposición señala que es la misma oficina ante la que se solicitó la expedición de credencial la que resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la misma dentro de un plazo de 20 días naturales.

De acuerdo con lo antes citado, la autoridad que resuelve la instancia administrativa es la misma autoridad que emite en un primer momento la negativa verbal.

Esto es, la autoridad que resolvería la solicitud de expedición para votar, es el Vocal de la 26 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de México, esto es, la misma autoridad que aquí se ha tenido como responsable de la negativa verbal.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los recursos a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no solo deben de ser adecuados (idóneos para proteger la situación

jurídica infringida),³ sino que deben de ser **efectivos** (capaces de producir el resultado para el cual fueron concebidos).⁴

De esta forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos arribó a la conclusión de que si bien un recurso puede ser el adecuado para proteger la situación jurídica infringida, el mismo **puede carecer de efectividad al no remediar la violación de derechos humanos planteada** y no haber permitido que produjera el resultado para el cual fue concebido.⁵

Es así que cobra vital importancia, en la existencia de los recursos, el concepto de su **efectividad**, en razón de que es a partir de ella en que se determina la reparación o no de los derechos humanos sobre los cuales se alega su violación.

La Corte Interamericana ha reiterado, de manera insistente, que en la tutela de esta garantía (pilar del Estado de Derecho en una sociedad democrática), no basta con la existencia formal de los medios de impugnación, sino que es necesario que éstos tengan efectividad, es decir, que den resultados o respuestas,⁶ lo que evidentemente no se consigue si las determinaciones no son acatadas.

³ Corte IDH. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrafo 117; *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258, párrafo 142.

⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 66; *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258, párrafo 142.

⁵ Corte IDH. *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrafo 121; *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011 Serie C No. 228, párrafo 98.

⁶ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párrafo 191.

Asimismo, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte, al determinar que el Estado transgredió el derecho a la protección judicial, consideró lo siguiente:

100. Este Tribunal considera que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y **capaz de emitir una decisión vinculante** determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, **en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo**. Sería irrazonable establecer dicha garantía judicial si se exigiera a los justiciables saber de antemano si su situación será estimada por el órgano judicial como amparada por un derecho específico.

101. En razón de lo anterior, independientemente de si la autoridad judicial declarare infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrare una violación del derecho que se alega vulnerado, el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes. En efecto, el artículo 25 de la Convención Americana establece el derecho a la protección judicial de los derechos consagrados por la Convención, la Constitución o las leyes, **el cual puede ser violado independientemente de que exista o no una violación al derecho reclamado** o de que la situación que le servía de sustento se encontraba dentro del campo de aplicación del derecho invocado. Ello debido a que al igual que el artículo 8, “el artículo 25 de la Convención también consagra el derecho de acceso a la justicia”.

[Énfasis añadido]

En el mismo caso (párrafo 103), la Corte distinguió dos características relacionadas con la protección judicial: **a)** La posibilidad de la presunta víctima de acceder a un recurso (accesibilidad del recurso), y **b)** El tribunal competente debe tener facultades necesarias para restituir a la víctima en el goce de sus derechos, en caso de que se consideren violados **(efectividad del recurso)**.

En cuanto a la segunda característica, relativa a la efectividad del recurso, en el párrafo 118 de la sentencia precisada, se señalan los dos elementos para considerar que un recurso judicial es efectivo: **1)** que sea capaz de conducir a un análisis por parte del tribunal competente a efecto de que se establezca si ha habido o no una violación, y **2)** en su caso, proporcione una reparación. No es posible ejercer el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible (párrafo 159).

De acuerdo con lo anterior, el hecho que sea la misma autoridad que emitió el acto que por esta vía se impugna la que revisaría, en su caso, el recurso de inconformidad restaría efectividad al medio de impugnación que se intente.

El sistema de medios de impugnación (ya sea en sede administrativa o jurisdiccional) debe estar diseñado de tal manera que la determinación o acto impugnado sea revisado por una autoridad distinta a la que lo emitió. No reconocerlo de esta manera atentaría en contra del principio constitucional y convencional de imparcialidad.

El artículo 17, párrafo primero, de la Constitución federal establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para

impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Por otra parte, en el artículo 8º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e **imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio de imparcialidad previsto en el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos **o extraños a los intereses de las partes en** controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.

Se agrega que el principio de imparcialidad debe entenderse en dos dimensiones:

a) La subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y

b) La objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los

presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido.

De esta manera, resulta claro que el sistema de medios de impugnación que pretenda ser efectivo debe contemplar instancias que garanticen formal y materialmente el principio de imparcialidad.

Este criterio no solo permea a aquellos medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional, también informa a aquellos de carácter administrativo por ser parte de una cadena impugnativa que respete las condiciones establecidas para la existencia de los recursos adecuados y efectivos con los que se debe contar para reparar las violaciones a los derechos humanos que allí se reclaman.

Lo anterior, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia número 160309, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* en febrero de dos mil doce, cuyo texto y rubro son los siguientes:

IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un

determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución Federal.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la imparcialidad exige que el juez que interviene **en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio** y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.⁷

Por lo anterior, se debe concluir que exigir que el propio Vocal señalado como responsable en este medio de impugnación sea quien previamente emita una determinación sobre la solicitud de credencial que se analiza, atentaría en contra del principio de imparcialidad al ser la misma autoridad que dicta el acto reclamado y la que lo revisa, por lo que, en todo caso, esa instancia administrativa resulta optativa, dado que, no resulta un medio de impugnación idóneo.

Es por ello, que a efecto de salvaguardar el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008 *Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), párrafo 56.

Unidos Mexicanos; 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se debe salvaguardar que la posibilidad del actor de elegir entre la sede administrativa y la jurisdiccional para defender el acto administrativo que ahora impugna.⁸

Así, para efectos de procedencia del presente medio de impugnación este órgano jurisdiccional tiene por satisfecha la definitividad de su impugnación.

CUARTO. Estudio de fondo. De la demanda del actor, así como del informe circunstanciado de la responsable, se advierte que el promovente se inconforma contra la negativa del personal del módulo de atención ciudadana de iniciar el trámite para la expedición de su credencial para votar.

Se debe tener en cuenta el contenido del artículo 1 constitucional, por ser el que garantiza que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, por el contrario, se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, así como la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

⁸ Los razonamientos antes insertos, forman parte del voto aclaratorio formulado por el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, integrante de esta Sala Regional, al resolver el juicio laboral identificado con la clave ST-JLI-12/2016, el pasado veinticinco de enero del año en curso.

Al respecto, son aplicables los criterios P. LXVII/2011(9a.), I.7o.A.8 K (10a.) y IV.2o.A.48 K (10a.), de rubro siguiente:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.”⁹

“CONTROL CONCENTRADO Y CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIÓN. SUS DIFERENCIAS Y FINALIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO.”¹⁰

“LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL. PUEDE INVOCARSE COMO DOCTRINA EN LAS RESOLUCIONES QUE INVOLUCREN EL ESTUDIO O DEFINICIÓN DEL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS, PUES AUNQUE ESTRICAMENTE NO SEA VINCULANTE, SÍ RESULTA ÚTIL PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS.”¹¹

De tal suerte, se tomarán en cuenta dichos derechos consagrados en la Ley Fundamental, los incluidos en los tratados internacionales en donde el Estado Mexicano sea parte, así como los demás instrumentos que resulten vinculantes, con la finalidad de potencializar los mismos, realizando así un control de constitucionalidad, pero además de convencionalidad, en aras de impartir una justicia integral al ciudadano, y a raíz de los hechos, motivos de disenso y pruebas, determinar la constitucionalidad y apego a los

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, página 535, y número de registro digital en el sistema de compilación 160589.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XII, septiembre de 2012, tomo 3, página 1679, y número de registro digital en el sistema de compilación 2001605.

¹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, febrero de 2014, tomo III, página 2238, y número de registro digital en el sistema de compilación 2005760.

derechos humanos del acto de autoridad, o la contravención a ese marco.

De igual forma, se establecen las disposiciones que regulan el derecho político electoral al voto, en su doble aspecto; así como el trámite para la expedición de la Credencial para Votar con Fotografía como documento indispensable y único para ejercerlo.

a. Derecho al voto.

El derecho al voto es un derecho humano reconocido en los artículos 35, fracción I, de la Constitución Federal; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de ahí que el Estado tenga la obligación de garantizar su pleno goce y ejercicio. Con base en este derecho los ciudadanos participan en la integración de los órganos del poder público, tanto del orden federal como estatal, a través de los cuales se ejerce la soberanía popular, según lo establecen los artículos 34 y 40 de la Carta Magna. Este derecho se ejerce para la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, y se caracteriza como universal, libre, secreto y directo, conforme con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Ahora bien, este derecho a votar y ser votado, no puede ejercerse de manera arbitraria o libre de requisitos. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 34, 35, 36 fracción I, de la Constitución Federal, así como los artículos 54, párrafo 1, 128, 129, 130, 131, 135, 136 y 138, párrafos 1, 3 y 4, de la Ley General.

En efecto, de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 34 de la Carta Magna, para el ejercicio del derecho señalado en el párrafo anterior, las personas deben estar inscritas en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial para votar con fotografía, documento que es indispensable para ejercer ese derecho.

b. Expedición de la credencial para votar.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE tiene, entre otras atribuciones, la de formar el padrón electoral.

En dicho padrón, quedará consignada la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de dieciocho años, para lo cual el Registro Federal de Electores lleva a cabo las acciones siguientes:

- a) La aplicación de la técnica censal total o parcial;
- b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos; y
- c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes, relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

De igual forma, los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores; participando así, en la formación y actualización del padrón electoral.

El INE debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la credencial para

votar con fotografía, la cual es el documento indispensable para que éstos puedan ejercer su derecho de voto.

Para ello, el legislador impuso a los ciudadanos la obligación de acudir a las oficinas o módulos del instituto para tramitar, previa identificación, su credencial para votar con fotografía.

Una vez llevado a cabo el procedimiento mencionado, se formarán las listas nominales de electores con los nombres de aquellos ciudadanos a los que se les haya entregado el documento para poder emitir su sufragio.

Para efectos de actualización del padrón electoral, el INE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizará a partir del día uno de septiembre al quince de diciembre siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con el deber de ser incorporados en el padrón electoral, o bien, que no hayan notificado su cambio de domicilio, hubieren extraviado su credencial para votar con fotografía o quienes habiendo sido suspendido de sus derechos políticos hubieran sido rehabilitados.

Ahora bien, la Ley General no dispone la forma en que debe proceder la autoridad electoral ante la primera comparecencia de un ciudadano para obtener su credencial para votar.

Es decir, aun cuando establece los requisitos que se deben cumplir para obtener la credencial, normativamente no está definida la forma en que se debe proceder por los funcionarios de un módulo de atención ciudadana para comunicar a un ciudadano el incumplimiento de algún requisito o la

imposibilidad de dar continuidad al trámite de expedición de su credencial.

No obstante, se prevé una instancia administrativa denominada solicitud de expedición de credencial para votar, que se resuelve por los Vocales del Registro Federal de Electores en la Junta Correspondiente, instancia que, en términos de la propia ley demora 20 días naturales.

Tomando en cuenta todo lo antes expuesto, se procede a analizar el acto reclamado en este juicio.

c. Caso.

El ciudadano controvierte la negativa a iniciar el trámite de expedición de su credencial para votar con fotografía, acto que atribuye al Vocal de la 26 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de México lo que, considera, le impide emitir su voto.

El agravio del actor suplido en su deficiencia es sustancialmente **fundado y suficiente** para ordenar a la responsable el inicio del trámite solicitado por el actor.

De acuerdo al citado artículo primero constitucional, la obligación de la autoridad administrativa, cuando se trata de la expedición de credenciales para votar, está igualmente vinculada al deber de aplicar las normas que regulan su procedimiento de la manera más favorable para la eficacia de los derechos fundamentales de las personas.

En ese sentido, la práctica jurisprudencial de ésta y otras salas regionales de este tribunal es consistente en sostener que cuando el personal de los módulos niega la credencial para votar, por cualquier motivo, **sin generar el inicio del trámite**

ordinario, configura una negativa verbal de procedencia del trámite.

En esos casos, las salas en una interpretación garantista, han optado por llevar a cabo los requerimientos necesarios ante todas las instancias, incluso al propio ciudadano, para aclarar su situación jurídica y verificar la procedencia de la entrega de la credencial, atento a que la obtención de la misma, o bien de puntos resolutive de sentencia, es un requisito ineludible para el ejercicio del derecho humano al voto, tanto activo como pasivo.

Esta posición por parte de las salas regionales ha garantizado el ejercicio de un derecho fundamental, **no obstante**, conlleva relevar a la autoridad administrativa de su obligación constitucional de implementar todas las medidas que resulten necesarias para privilegiar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Es decir, permitir que la autoridad administrativa emita una negativa verbal por conducto del personal de los módulos de actualización impide que el ciudadano conozca las razones de la improcedencia de su trámite, lo que afecta la debida protección de derechos fundamentales.

De conformidad con el artículo 16 de la Constitución, todos los actos de molestia deben encontrarse fundados y motivados.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos **por autoridad competente**, así como **estar debidamente fundados y motivados**; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su

actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Así, **todo acto de autoridad** se debe sujetar a lo siguiente:

1. La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo.
2. En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y,
3. Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.

1. Autoridad competente.

En el caso debe destacarse, como se dijo en el apartado anterior, que la autoridad nacional electoral, en los documentos normativos aplicables a los trámites del Registro Federal de Electores, no prevé de forma expresa para alguno de los servidores públicos que trabajan en los módulos de atención ciudadana, la facultad de negar la procedencia del trámite de la credencial y menos aún de forma verbal.

2. Fundamentación y motivación.

En cuanto a la fundamentación y motivación de la resolución que al efecto emita dicho responsable, se tiene lo siguiente:

Para que exista motivación y fundamentación sólo se requiere que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que

se pueda exigir formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento manifestado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender los derechos implicados o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

La falta de esos elementos ocurre cuando se omite señalar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica.

Así, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se puede ver cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida tal garantía.

En el caso, al tratarse de un acto emitido verbalmente, no es posible desprender fundamentación o motivación alguna.

En ese orden de ideas, el acto reclamado por el ciudadano actor resulta ser contrario a la Constitución, al incumplir con el principio de legalidad por no encontrarse fundado y motivado por no dar a conocer las razones y fundamentos por escrito por las cuales no puede obtener su credencial para votar con fotografía.

Ahora bien, más allá de lo anterior, esta Sala no puede dejar de señalar a la responsable que, de acuerdo con la obligación prevista en el artículo primero constitucional las autoridades en el ejercicio de sus funciones y atribuciones deben observar un especial cuidado cuando éste pueda afectar derechos fundamentales de las personas.

Tal deber, se ve aún más reforzado, cuando se trata de personas que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad, particularmente las que integran las llamadas categorías sospechas, dentro de las cuales, se encuentra la condición de persona joven.

Así, es necesario otorgar particular atención a estos casos que, por sus condiciones, requieren especial protección, lo cual, incluso, se refleja en el ámbito internacional como lo revela el criterio orientador contenido en la Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes que, aunque no ratificada aún por México y, por ende, no obligatoria, sí establece pautas que permiten orientar la actuación de las autoridades.

Tal instrumento establece la necesidad de generar medidas que garanticen la participación política de los jóvenes de forma efectiva y a garantizar su inclusión.

Esto es, cuando la acción gubernamental conlleve un acto privativo o de molestia a una persona integrante de un colectivo particularmente vulnerable, esta acción debe ser especialmente cuidadosa, a fin de no agravar aún más, la condición de personas sometidas intrínsecamente a situaciones de desigualdad estructural.

Así, en el caso de los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad, el Instituto Nacional Electoral debe considerar que, por su propia condición, esto es, de encontrarse en muchos casos aún en la tutela de sus padres, incluso desde una perspectiva meramente material, se enfrentan a una gran complejidad para tener identificaciones oficiales.

Por ejemplo, las identificaciones escolares no están sujetas a parámetros obligatorios que permitan contar con todos los elementos que garanticen la identificación de sus propietarios. De esa forma, los periodos en los que una identificación escolar es vigente se circunscriben a un espacio temporal que comprende un ciclo escolar (semestral o anual), limitando con ello su utilidad material para lograr una efectiva identificación.

Así, en estos casos, el Instituto ve agravado su deber para aplicar medidas que brinden alternativas a la persona para acreditar su identidad, para obtener por primera vez el documento de identidad que lo acredita como ciudadano mexicano, esto es, la credencial para votar, requisito indispensable para ejercer derechos políticos fundamentales, esto es, a ser un participante de la vida política del país.

Por otra parte, tratándose de inconsistencias en elementos de los domicilios y los comprobantes, la responsable deberá agotar

los mecanismos a su alcance para solventar la inconsistencia, en lugar de dejar esa problemática al ciudadano.

La información contenida en los comprobantes de domicilio, si bien son medios proporcionados por los ciudadanos interesados para obtener la credencial, depende del emisor del comprobante y, por ende, su posible inconsistencia está lejos de ser atribuible a la voluntad del ciudadano, más lejos aún, está su resolución.

En ese sentido, al dar cumplimiento a esta sentencia, la responsable deberá **aplicar particular cuidado en las medidas que ejerza a fin de dar adecuada protección a los derechos del ciudadano, siempre en consideración a sus particulares circunstancias en condición de joven.**

En ese sentido, lo conducente es revocar la negativa verbal emitida, para el efecto de que la autoridad responsable emita un nuevo acto en el que de manera fundada y motivada ponga en conocimiento del ciudadano las razones por las cuales no resulta procedente realizar el trámite para obtener su credencial para votar o bien proceda a completar el trámite respectivo y entregarle la credencial solicitada.

d. Garantía de no repetición.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha decidido que la obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia.

Así pues, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado

por parte de las autoridades, e incluso -dependiendo del tipo de violación- de impulsar un cambio cultural.

La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima, la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación.

No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias.

Las medidas no pecuniarias -también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición.

La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima.

La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia.

Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.¹²

¹² Al respecto, resultan aplicables las tesis relevantes siguientes: ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO. Localización: [TA] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I ;

Es decir, las citadas garantías son mecanismos preventivos para proteger de una nueva violación a los derechos humanos de cualquier otro integrante de la sociedad.

En ese tenor, la Sala Superior de este Tribunal, ha decidido en otros casos, ordenar el establecimiento de garantías de no repetición, como ocurrió al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1679/2016.

Así, constituye un hecho notorio para esta Sala Regional, la práctica de realizar negativas verbales a los ciudadanos solicitantes por parte de funcionarios de los módulos de atención ciudadana, al estimar el incumplimiento de requisitos establecidos en la Ley para la expedición de la credencial para votar con fotografía, aspecto que, como se ha razonado con antelación, resulta contrario a la Constitución y al ejercicio adecuado de los derechos humanos de las personas.

La notoriedad de tal práctica se obtiene a partir del análisis de muy diversos precedentes cuyas resoluciones se encuentran agregadas al sistema de consulta de sentencias de la Intranet

Pág. 949. 1a. CCCXLII/2015 (10a.). FEMINICIDIO. ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA COMBATIRLO EN ATENCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (CAMPO ALGODONERO) VS. MÉXICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). Localización: [TA] ; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 22, Septiembre de 2015; Tomo III ; Pág. 2071. III.2o.P.83 P (10a.). DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE. Localización: [TA] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 802. 1a. CLXII/2014 (10a.). DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES. Localización: [TA] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 28. P. LXVII/2010.

de este Tribunal Electoral ¹³ que han sido sostenidos por las diversas Salas, en los que invariablemente se ha determinado la existencia de una negativa verbal por parte de la autoridad administrativa electoral para iniciar un trámite de expedición de credencial para votar con fotografía.

Al respecto, es criterio reiterado de los tribunales federales que las publicaciones en la red intranet de las resoluciones que emiten los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación constituyen hecho notorio, el cual puede ser invocado en términos de lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, porque la citada red es un medio electrónico que forma parte de la infraestructura de comunicación del Poder Judicial de la Federación, creada para realizar consultas de jurisprudencia, legislación y de la base de datos que administra los asuntos que ingresan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es válido que se invoquen de oficio las resoluciones que se publiquen en ese medio para resolver un asunto en particular, sin que se haya ofrecido ni alegado por las partes y aun cuando no se tenga a la vista de manera física el testimonio autorizado de tales resoluciones¹⁴.

¹³ Lo anterior, se obtiene de lo resuelto, entre muchos otros, en los juicios ciudadanos de las diversas salas que integran este Tribunal Electoral, identificados con las claves SUP-JDC-205/2004, SG-JDC-11298/2015, SM-JDC-467/2013, SX-JDC-069/2016, SDF-JDC-195/2016; así como de las constancias que obran en los expedientes de esta Sala Regional identificados como ST-JDC- 257, 261, 264, 271 todos del año 2016 y el diverso 4/2017.

¹⁴ Lo anterior, se obtiene de la tesis de jurisprudencia XXI.3o. J/7 emitida por el 3er Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Octubre de 2003 Página: 804 que obra bajo el rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS

Así, de lo analizado en los precedentes invocados, como lo resuelto en el presente juicio, este órgano jurisdiccional advierte la existencia de una práctica que pudiera traducirse en una violación a los derechos humanos de los ciudadanos, consistente en la emisión de negativas verbales para iniciar el trámite de expedición o reposición de credencial para votar con fotografía, que por su naturaleza son carentes de fundamentación y motivación y que dejan en estado de indefensión a quienes se ven afectados por tal proceder.

Luego entonces, desde esta perspectiva, **como garantía de no repetición**, este órgano jurisdiccional considera procedente recomendar a la autoridad responsable que al ejercer su función registral y de expedición de credenciales para votar desde una lógica protectora de derechos fundamentales, **procure implementar mecanismos tendientes a lograr que la negativa a continuar con el trámite de expedición, se emita por escrito, con observancia de los requisitos de cualquier acto administrativo privativo y cumplir con un deber reforzado de orientación en la materia electoral al ciudadano.**

Similar criterio, en lo que interesa, se sostuvo al resolver el juicio ciudadano ST-JDC-006/2017.

QUINTO. Sentido y efectos de la sentencia

Ante lo **fundado** de los agravios esta Sala Regional **revoca** la negativa impugnada y para conceder un efecto útil y restitutorio

del derecho político-electoral vulnerado, **ordena** a la Autoridad Responsable:

1. Dentro de los **cinco días hábiles** posteriores a la notificación de esta sentencia, notificar personalmente al actor para que acuda al Módulo de Atención Ciudadana de la Vocalía del Registro a solicitar los trámites que considere necesarios, teniendo particular atención al hecho de explicarle claramente las alternativas para identificación y domicilio que puede tener, siempre en atención a las limitaciones de contacto social establecidas ante la crisis sanitaria que afronta el país.

2. Al momento de su comparecencia, el actor deberá identificarse ante el personal del Módulo.

3. En caso de cumplir con los requisitos previstos en la ley, la autoridad responsable por conducto de su vocalía deberá resolver de manera fundada y motivada respecto de la procedencia del trámite iniciado para, en su caso, expedir y entregar la credencial para votar solicitada con la oportunidad debida para que el actor ejerza los derechos que le permite ejercer dicho instrumento

4. En caso de resultar improcedente el trámite, se deberá emitir un acto por escrito, en el que de manera fundada y motivada se comuniquen las razones que lo sustentan y se proporcione la orientación respecto de cómo subsanar los requisitos incumplidos, ello, siempre en el entendido de que es carga de la autoridad registral orientar al ciudadano a fin de facilitar la expedición del documento necesario para ejercer su derecho. Además, deberá considerar todas las alternativas a cargo de la autoridad para subsanar las posibles anomalías en la designación del domicilio del actor no atribuibles a él.

5. Informar a esta Sala Regional de las acciones señaladas, enviando las constancias correspondientes, dentro de los **tres días siguientes** a que ello ocurra. Apercibida que, de no cumplir con lo ordenado en la presente sentencia, se le impondrá una de las medidas de apremio establecidas en el artículo 32 de la Ley de Medios.

En todo momento, la Autoridad Responsable deberá realizar el procedimiento ordenado considerando que el actor no es especialista en la materia y para el éxito de su trámite depende enteramente de la orientación que le preste de manera clara y oportuna el personal del módulo de la responsable; por ello, está obligada otorgarle una protección amplia a sus derechos, haciendo accesible la realización de los trámites correspondientes.

Asimismo, deberá procurar que el promovente acuda al Módulo de Atención Ciudadana solo cuando sea estrictamente necesario. Ello, más aún, observando que existen determinaciones de las autoridades de salud que restringen la movilidad y la realización de algunos trámites ante diversas autoridades, por lo que deberá agotar todos los medios a su alcance a fin de superar los impedimentos que no se encuentren en la esfera de acción del ciudadano, ante la crisis de salud que enfrenta el país, lo que se refuerza aún más, la necesidad de acción decidida de la autoridad para salvaguardar los derechos ciudadanos a la que le obliga el artículo primero constitucional.

Por otro lado, como **garantía de no repetición** del acto impugnado, esta Sala Regional estima conducente recomendar a la autoridad que al ejercer su función registral y de expedición

de credenciales para votar desde una lógica protectora de derechos fundamentales, **procure implementar mecanismos tendientes a lograr que la negativa a continuar con el trámite de expedición, se emita por escrito, con observancia de los requisitos de cualquier acto administrativo privativo y cumplir con un deber reforzado de orientación en la materia electoral al ciudadano.**

RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** la negativa verbal a iniciar el trámite de expedición de la credencial para votar con fotografía de **Marco Antonio Pérez Garduño**.

SEGUNDO. Se **ordena** a la autoridad responsable actuar en los términos establecidos en los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, por correo electrónico al actor; **por oficio**, al Vocal del Registro Federal de Electores de la 26 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, acompañando copia certificada de esta sentencia; y por **estrados**, a los demás interesados, tanto físicos, como electrónicos, siendo estos últimos consultables en la dirección de internet <https://www.te.gob.mx/ESTRADOS/Home/Index?IdSala=ST>.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la fracción XIV y párrafo segundo del punto transitorio SEGUNDO, ambos, del Acuerdo General 4/2020, aprobado por la Sala Superior de este Tribunal, así como en

atención al Convenio de Colaboración Institucional celebrado por este Tribunal con el Instituto Nacional Electoral, los treinta y dos organismos públicos locales y los treinta y dos tribunales electorales locales el ocho de diciembre de dos mil catorce, con el objeto de que las comunicaciones procesales que este órgano jurisdiccional realice a dichas autoridades electorales, nacional y locales, se lleven a cabo por correo electrónico.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad**, lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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