



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-342/2023

RECURRENTE: [REDACTED]

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN CIUDAD DE MÉXICO¹

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JAILEEN HERNÁNDEZ RAMÍREZ, ANA LAURA ALATORRE VAZQUEZ Y ROBERTO JIMÉNEZ REYES

COLABORÓ: JACOBO GALLEGOS OCHOA

Ciudad de México, a **** de febrero de dos mil veinticuatro.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **modifica** la sentencia de la Sala Ciudad de México dictada en el expediente al rubro indicado, para los efectos precisados en la parte última de la presente ejecutoria.

I. ANTECEDENTES

¹ En adelante, podrá citarse como Sala Ciudad de México, Sala responsable o autoridad responsable.

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

1. Solicitudes ante la DERFE. El seis de junio y cinco de octubre de dos mil veintitrés², el hoy recurrente solicitó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores³ que se realizaran las acciones necesarias para la expedición de su credencial para votar, al encontrarse en prisión preventiva.

2. Respuesta de la DERFE. El veinticuatro de octubre, el secretario técnico de la DERFE dio contestación a dichas solicitudes en el sentido de que existía imposibilidad de realizar el trámite de expedición de credencial para votar respecto de personas que están privadas de su libertad en Centros penitenciarios, como era su caso⁴.

3. Juicio de la ciudadanía. En contra de dicha determinación, el treinta y uno de octubre, el recurrente promovió un juicio de la ciudadanía federal ante la Sala Ciudad de México, el cual se radicó con el expediente SCM-JDC-321/2023.

4. Resolución impugnada. El dieciséis de noviembre, la SCM determinó revocar la respuesta de la DERFE, para efectos de que emitiera una nueva, en la que le brindara una orientación

² Todas las fechas corresponderán a dos mil veintitrés, salvo mención expresa.

³ En adelante, podrá citársele como DERFE.

⁴ De forma previa a esta respuesta, el recurrente presentó un juicio de la ciudadanía ante la omisión de atender su solicitud. Tal juicio se radicó ante la Sala Ciudad de México con el número de expediente SCM-JDC-309/2023; y se resolvió desechando la demanda dado que, al emitirse la respuesta a su petición, quedó sin materia la controversia.



efectiva a fin de que estuviese en posibilidad de ejercer su derecho al voto activo.

5. Recurso de reconsideración. Inconforme con tal determinación, el recurrente interpuso recurso de reconsideración.

6. Registro y turno. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la Presidencia ordenó formar el expediente **SUP-REC-342/2023** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁵

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el recurso en su ponencia, lo admitió y, no habiendo diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver este asunto, por ser de su conocimiento exclusivo⁶, al impugnarse una sentencia emitida por una Sala

⁵ En adelante podrá citarse como Ley de Medios.

⁶ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, tercer párrafo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —en lo sucesivo CPEUM—; 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 64, de la Ley de

Regional.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El recurso satisface los presupuestos en cuestión⁷, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Oportunidad. Se promovió dentro del plazo legal de tres días⁸, porque la sentencia impugnada se notificó al recurrente el dieciséis de noviembre⁹ y el recurso se interpuso ante la SCM el diecinueve siguiente, de ahí que su presentación resulte oportuna.

2.2. Forma. El recurso se interpuso vía juicio en línea ante la responsable; indica el nombre del recurrente y de quien comparece en su representación, la sentencia controvertida, los hechos y agravios que le causa, y cuenta con firma electrónica vigente.

2.3. Legitimación, personería e interés jurídico. El recurrente está legitimado y cuenta con interés jurídico para interponer el recurso, dado que fue parte actora en la controversia que dio origen a la sentencia impugnada y estima que ésta lo vulnera en sus derechos político-electorales y humanos; además, comparece mediante su representante legal¹⁰, cuya personería fue reconocida en la instancia previa.

Medios.

⁷ En términos de los artículos 4, párrafo 2, 7, párrafo 1, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, inciso a) y 13 de la Ley de Medios.

⁸ Conforme con el artículo 66, primer párrafo, inciso a), de la Ley de Medios.

⁹ Como consta en las fojas 159 y 160 del expediente principal del SCM-JDC-321/2023.

¹⁰ Acorde con la jurisprudencia 25/2012, de rubro: "REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL".



2.4. Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que contra la sentencia combatida no procede algún otro medio de impugnación.

2.5. Requisito especial de procedencia. Por regla general, las sentencias que emiten las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, por lo que solo pueden ser impugnadas –de manera excepcional– mediante un recurso de reconsideración, cuando en ellas se inaplique una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución general. Con fundamento en los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios.

No obstante, esta Sala Superior ha ampliado la procedencia de este recurso para revisar aspectos de legalidad **cuando la resolución del caso respectivo le permita delimitar un criterio de importancia y trascendencia**, tal como ocurre con el presente asunto.

Para tal efecto, la cuestión a dilucidar será: i) **importante** cuando un criterio implique y refleje el interés general del asunto, desde el punto de vista jurídico; y ii) **trascendente** cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con características similares. La actualización de estos criterios debe realizarse caso por caso. En términos, de la jurisprudencia 5/2019, de rubro “RECURSO DE

SUP-REC-342/2023

RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES".

Así, el recurso de reconsideración que se analiza es procedente porque permite resolver y fijar un criterio en torno a si una persona que se encuentra en prisión preventiva, **tiene derecho a que se le expida su credencial para votar, como documento de identidad.**

En tal sentido, este criterio guarda especial relevancia, debido a que se podrá constatar si negar la expedición de una credencial para votar, para efectos de identificación, a una persona recluida en un Centro de Readaptación Social, viola o no su derecho humano a la identidad.

En esa lógica, dada la posibilidad de ampliar materialmente el derecho de una persona en prisión preventiva a obtener un medio de identificación a través del acceso a su credencial para votar, servirá de referente para las autoridades competentes en la materia, cuando se planteen controversias con características similares a la que ahora se estudia.

Es decir, la importancia y trascendencia de estudiar el fondo del asunto, se sustenta en esencia en la posibilidad y pertinencia de ofrecer a los órganos jurisdiccionales criterios objetivos aplicables al juzgamiento de este tipo de casos.

TERCERA. Contexto de la controversia.



El actor se encuentra en prisión preventiva en el Centro Preventivo Varonil Norte de la Ciudad de México¹¹, derivado de la presunta comisión del delito de trata de personas.

Así, pese a encontrarse privado de su libertad, solicitó a la DERFE la expedición de su credencial para votar, a fin de contar con un documento con el que pudiera ejercer su derecho al voto activo, así como un documento de identificación.

Derivado de la falta de respuesta a tal solicitud, reiteró esa petición; no obstante, al persistir la omisión, promovió un juicio de la ciudadanía —SCM-JDC-309/2023— a fin de recibir la respuesta conducente; sin embargo, el mismo fue desechado por quedar sin materia, dado que la responsable, conjuntamente con su informe circunstanciado, anexó el oficio emitido por el secretario técnico normativo de la DERFE, en el cual le informaba que para obtener su credencial para votar debía presentarse en los módulos de atención ciudadana.

Para controvertir esa respuesta, el actor promovió un segundo juicio de la ciudadanía —SCM-JDC-321/2023—, cuya resolución revocó la citada respuesta para el efecto de que se le diera una orientación efectiva sobre la forma en cómo puede hacer valer su derecho al voto y, a su vez, confirmó la imposibilidad jurídica y material sobre su solicitud de credencialización.

En cumplimiento a lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electores emitió una diversa respuesta, siguiendo los

¹¹ En adelante, podrá citarse como Reclusorio Norte.

SUP-REC-342/2023

lineamientos que le dictó la Sala Regional, precisándole esencialmente que en términos de la normativa aplicable, se encontraba impedida jurídica y materialmente para acudir al Centro de Reclusión para requisitar el trámite para la obtención de su credencial de elector; aunado a que la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/20218 no se hizo pronunciamiento en torno a la credencialización de las personas que se encontraban privadas de su libertad, sino sólo garantizó su derecho a votar, de cumplirse las exigencias para ello.

CUARTA. Pretensión y causa de pedir.

De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la pretensión total de la parte recurrente es que se revoque la sentencia impugnada, a fin de que se ordene a la autoridad electoral nacional realice las acciones administrativas y operativas necesarias para obtener su credencial para votar, como medio de identificación.

Su causa de pedir radica en que la determinación de la SCM atenta contra su derecho a la identidad, pues se juzgó el asunto sin perspectiva de derechos humanos, soslayando que se trata de una persona en prisión preventiva, que carece de un medio de identificación oficial.

QUINTA. Estudio de fondo.



Los agravios del recurrente son **fundados** y suficientes para **modificar** la sentencia impugnada, para los efectos que se precisarán, dado que se advierte que la Sala responsable sustentó su determinación en un indebido análisis de la pretensión del justiciable, pues éste no sólo reclamó la negativa de expedición de su credencial para votar con fotografía, a fin de contar con un documento para ejercer potencialmente su derecho a votar, sino también como mecanismo de identidad personal, aspecto último que no fue debidamente justipreciado.

a) Caso concreto

i. Consideraciones de la autoridad responsable

En la parte que interesa, la Sala responsable señaló que era deficiente la respuesta dada por la DERFE a los planteamientos formulados por el inconforme, tomando en consideración las circunstancias especiales del caso, así como la normativa aplicable.

Esto, ya que aun y cuando se emitieron ordenamientos que garantizaban el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, y no habría una credencialización para las personas que se encontraran en esa situación jurídica, no lo es menos que el ejercicio del derecho al voto, no se haría utilizando dicho mecanismo de identificación, sino atendería a las especificidades contenidas en los Lineamientos y modelo de

SUP-REC-342/2023

operación para la organización del voto de las personas en prisión preventiva.

En tal sentido, consideró que no resultaba posible acoger la solicitud del actor en el sentido de que se le otorgara una credencial como instrumento para ejercer su derecho al voto, pues no era un elemento material que representara una precondition para ejercer el derecho al sufragio, ni tampoco era posible que se le emitiera y entregara como una variable el derecho a la identidad.

Así las cosas, puntualizó que el recurrente no tenía razón en que se le otorgara una credencial como instrumento para ejercer su derecho al voto, ni como medio de identificación, puesto que no estaba previsto para las personas en prisión preventiva, ya que la normativa expedida previó una forma instrumental distinta para ejercer el derecho al voto de las personas que se encontraran en dicha situación jurídica.

Por lo anterior, concluyó que la responsable debía dar una respuesta congruente y completa a la petición formada, brindándole orientación de cómo podría ejercer su derecho al voto, haciéndole saber la forma en la que podría solicitar su inscripción en la lista nominal que se llegara a conformar y la forma en que podría ejercer su sufragio.

ii) Marco normativo



ii.1 Reconocimiento internacional de los derechos político-electorales de las personas en prisión

Una primera pauta, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es que, la base del poder público es el voto, como medio para expresar la voluntad de los gobernados, conforme lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos: artículo 21.3.

Como segunda directriz, destaca el reconocimiento de la ciudadanía a votar y ser votada mediante un sufragio universal e igualitario, así como un voto secreto que asegure la libre expresión de su voluntad. Tal como lo dispone Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: artículo 25, inciso b); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): artículo 23.1, inciso b).

Ahora bien, como tercera pauta, se establece que estos derechos sólo pueden tener limitantes en la reglamentación por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, **o condena, por juez competente, en proceso penal.** Según lo prevé la CADH: artículo 23.2.

Sobre el mismo punto el Comité de Derechos Humanos en su Observación general No. 25¹², señaló que “si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el

¹² Disponible en: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-25-Comit%C3%A9-de-Derechos-Humanos.pdf>

SUP-REC-342/2023

período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena; [además, precisó que] a las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”.

Es en esta limitante en la que converge la importancia de entender los alcances de las vulnerabilidades que enfrentan las personas en prisión preventiva.

Al respecto, resulta importante, retomar lo señalado en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, también denominadas Reglas Nelson Mandela, que establecen “los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo” (Regla 2.1).

De igual forma, se establece que las personas que se encuentren detenidas o presas en un local de policía o en prisión tras haberseles imputado un delito, pero que aún no hayan sido juzgadas, gozarán de la presunción de inocencia, y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción (Regla 111. 1 y 2).



En el mismo sentido, destaca lo previsto en las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad¹³ que, entre sus aspectos relevantes, reconoce como una causa de vulnerabilidad la privación de libertad. Condición que refiere puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de los derechos de los que es titular la persona privada de libertad, especialmente cuando concurre otra alguna causa de vulnerabilidad (la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género).

Otro, estándar a seguir es el denominado “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, aprobado por la Asamblea General de la ONU, que expresa que “[l]as personas detenidas recibirán un trato apropiado a su condición de personas que no han sido condenadas”.

Asimismo, interesa lo establecido en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que refieren que “bajo ninguna circunstancia se discriminará a las personas privadas de libertad por motivos de su raza, origen étnico, nacionalidad, color, sexo, edad, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física, mental o sensorial, género,

¹³ Capítulo I, sección 2ª, párrafos 1 y 10.

SUP-REC-342/2023

orientación sexual, o cualquiera otra condición social. En consecuencia, **se prohibirá cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos internacionalmente reconocidos a las personas privadas de libertad**".

De igual forma, resulta ilustrativo lo establecido en el Código de buenas prácticas en materia electoral, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, respecto a que, de existir una privación del sufragio activo y pasivo, necesariamente: i) deberá estar prevista en la ley; ii) deberá respetar el principio de proporcionalidad —sobre ello, específica que las condiciones para privar a una persona del derecho a presentarse como candidato pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto—; iii) **deberá estar motivada por una prohibición basada en la salud mental o por sentencia firme penal por delitos graves**; y iv) deberá imponerse únicamente por una decisión dictada por un tribunal en cada caso.

Adicionalmente, destacan algunos criterios judiciales internacionales, que han interpretado restricciones a los derechos político-electorales, de forma progresiva.

En el caso *Hirst Vs. Reino Unido*¹⁴, el demandante, quien era un sentenciado a un periodo de prisión discrecional que pudiera

¹⁴ Se retoma de Suspensión del derecho al sufragio de los presos: Caso *Hirst vs. el Reino Unido* (no. 2): Tribunal Europeo de Derechos Humanos / comentarios de Clicerio Coello Garcés ; presentación de la Coordinación de Jurisprudencia,



ser de cadena perpetua, demandó ante la Corte Superior de ese país, la incompatibilidad de la sección 3 de la Ley de Representación Popular de 1983 con el Convenio Europeo de Derechos Humanos; toda vez que le impedía votar en elecciones parlamentarias o locales.

La norma impugnada establecía: “La persona sentenciada por el tiempo que permanezca recluida en prisión para compurgar su sentencia... se encuentra legalmente impedida para votar en cualquier elección parlamentaria o local”.

Sobre ello, dicha Corte resolvió que la supresión del derecho al voto impuesta a los prisioneros era desproporcionada, porque se aplicaba de manera automática e independiente a la duración de la sentencia o a la gravedad del delito.

Otro caso emblemático, a nivel regional, es el de la ONG “Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)” que promovió un amparo¹⁵ ante la Cámara Nacional Electoral, para declarar la inconstitucionalidad de un artículo del Código Electoral Nacional que excluía del sufragio activo a quienes se encontraban privados de libertad sin condena en distintos establecimientos carcelarios del país; lo cual era contrario al artículo 23.2 de la CADH que expresamente limita la potestad de reglamentación legal de los derechos de participación política “...exclusivamente por razones de edad, nacionalidad,

Seguimiento y Consulta. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

¹⁵ Caso Cf. Fallo CNE 2807/00. Disponible en: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/legislacion/ar/2807_doc.pdf

SUP-REC-342/2023

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal”.

Al respecto, la norma controvertida establecía: “Los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”.

Dicho órgano determinó declarar la invalidez de la norma, para efectos de que quienes se encontraran privados de su libertad, sin sentencia condenatoria, no fueran excluidos del padrón electoral. Además, determinó que la materialización del voto se daría hasta en tanto el Legislativo y el Ejecutivo emitieran la normativa legal correspondiente.

ii.2 Suspensión de los derechos político-electorales

El artículo 38 de la Constitución señala que los derechos o prerrogativas de la ciudadanía se suspenden, entre otras causas: “...II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; y, III. Durante la extinción de una pena corporal...”.

Al respecto, mientras que en el primer caso la suspensión tendría efectos temporales, esto es, hasta en tanto se dicta sentencia, en el segundo supuesto, éstos son definitivos durante todo el tiempo en el que se compurgue la pena o ésta siga subsistiendo.



Esta restricción constitucional se derechos se operativiza, en términos de lo establecido en el artículo 129, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que el padrón electoral se integrará con los datos que aporten las autoridades competentes, relacionados con el fallecimiento de las personas, así como con la **habilitación, inhabilitación y rehabilitación de sus derechos políticos.**

En congruencia con lo previsto en el artículo 154 del mismo ordenamiento que, establece que para mantener actualizado el padrón electoral, la DERFE recabará, de entre diversas autoridades, la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte, para lo cual en dicho precepto legal se establece que las juezas y los jueces deben notificar al INE cuando dicten resoluciones en las que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de una persona.

Dichas normas que se complementan, con lo establecido en los citados Mecanismos para garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales, que establecen que, si se otorga la credencial para votar únicamente para efectos de identificación, se mantendrán los registros en la base de datos del Padrón Electoral, con el estatus de "suspendida(o) en sus derechos político-electorales y credencial válida sólo para efectos de identificación". Sin que se le incluya en la Lista Nominal de Electores.

SUP-REC-342/2023

Otro aspecto destacable es el avance jurisprudencial mediante el cual, con sustento en el principio de progresividad, se ha incorporado el principio de presunción de inocencia respecto de la suspensión de derechos políticos derivada de un auto de formal prisión o vinculación a proceso.

Este avance es notable si se analiza que, el primer pronunciamiento de la Primera Sala de la SCJN daba una interpretación acotada a los efectos del artículo 38 constitucional. Tal como consta en la jurisprudencia 1º./J. 171/2007, de rubro: "DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Criterio que, a su vez, resultaba contradictorio con lo sostenido por este Tribunal Electoral en el SUP-JDC-85/2007¹⁶, en el cual este órgano jurisdiccional determinó que la suspensión de derechos político-electorales —prevista del artículo 38 constitucional, fracción II—, opera a partir de que exista un auto formal de prisión, que obligue irremediabilmente al procesado a ser privado físicamente de su libertad, por lo que si la ciudadanía obtenía un beneficio como la libertad bajo caución dicha limitan, entonces sus derechos no debían ser

¹⁶ Que dio origen a la jurisprudencia 39/2013 de rubro: "SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD".



suspendidos, a fin de garantizar su presunción de inocencia y que no exista una restricción de derechos sin juicio previo.

No obstante, cuando el Pleno de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 6/2008-PL —integrada con motivo de los criterios antes indicados, sustentados por esta Sala Superior y la Primera Sala de la SCJN— se determinó que el criterio que debe prevalecer era que el derecho al voto se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad.

Lo anterior, al considerar que el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales y, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.

Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014, la SCJN reiteró que la fracción II, del artículo 38 Constitucional, no incluye a las personas que se encuentran en libertad material y determinó que, sólo se podrá suspender el derecho a votar cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

Ello, al considerar que las hipótesis normativas de dicho precepto obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera etapa del siglo XX, sin embargo, en la actualidad no es posible interpretar y aplicar la

SUP-REC-342/2023

Constitución de la misma manera que se hacía en 1917, por lo que es necesario valorar la actual concepción de los derechos políticos como derechos humanos, pues al momento de la incorporación de su restricción no se consideraban como tales.

Explicó que, la suspensión de los derechos políticos prevista en el artículo 38 Constitucional, se actualiza por las siguientes causas:

a) La sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión (fracción II). En cuyo caso la suspensión es consecuencia derivada de la sujeción a un proceso penal y por tanto se trata de una pena accesoria.

b) La imposición de una condena corporal (fracción III). También se considera una sanción accesoria, al ser una consecuencia necesaria de la imposición de una pena privativa de libertad.

c) La imposición como pena de la suspensión de los derechos o prerrogativas ciudadanas (fracción VI). Esta suspensión se impone como sanción autónoma, paralelamente o no con una pena privativa de libertad.

Así, el Tribunal Supremo consideró que, la suspensión de derechos como el de votar, no debe ser indebida, sino que debe hacerse desde una perspectiva de hacer coexistir dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la



presunción de inocencia, a fin de realizar la interpretación más favorable a las personas, por lo que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

ii.3 Derechos político-electorales vinculados con la prisión preventiva o sentencia condenatoria en México

-Derecho a votar de las personas en prisión preventiva

En el SUP-JDC-352/2018 y acumulado el Pleno de esta Sala Superior reconoció que las personas en prisión que no han sido sentenciadas y se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, tienen derecho a votar.

Ello, al resolver la controversia presentada por dos personas recluidas en el Centro Estatal de Reinserción Social "El Amate", del municipio de Cintalapa, Chiapas, que impugnaron la omisión del INE de emitir los lineamientos que les permitiera ejercer su derecho a votar como personas en prisión sin haber sido sentenciadas.

Algunas de las líneas argumentativas que destacan de ese precedente judicial son:

i) Reconocer que el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva adquiere una dimensión distinta, en tanto que implica un reconocimiento de su ciudadanía y su participación en una democracia integral.

ii) Desconocer la ciudadanía de las personas procesadas de forma automática, por estar privada de su libertad, ha implicado el olvido estatal y social de esta población, de sus derechos y de la expresión política que puede injerir en la toma de decisiones, tanto para políticas públicas dentro de prisión como fuera de ella —se les invisibiliza y excluye—.

iii) En parte la segregación de las personas en prisión preventiva se da por el reforzamiento de su situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos, frente a su cultura y la sociedad, pues a la privación de su libertad, se suma la carencia de un reconocimiento a su identidad; ante la falta de documentos para identificarse y poder realizar otros trámites frente al estado. De ahí la importancia de que cuenten con una credencial para vigente que les permita tener identidad, y ser reconocidas como personas mexicanas que no han perdido sus derechos, puesto que no tienen una sentencia ejecutoriada.

iv) La línea jurisprudencial de la SCJN interpela a que la interpretación del voto activo de las personas en prisión preventiva sea de manera evolutiva y conforme a los principios constitucionales de derecho al voto y presunción de inocencia; por tanto, la suspensión del derecho a votar, únicamente, se actualizará cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

v) Debido a que la norma reconoce el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, el único impedimento que enfrentaban era la imposibilidad física para ejercer su derecho;



no obstante, conforme el principio de progresividad y no regresividad, el Estado mexicano debía implementar los mecanismos necesarios para garantizarles el derecho a votar.

vi) Una interpretación contraria implicaría que se suspendan derechos político-electorales de las personas en prisión preventiva de forma generalizada e injustificada y, en consecuencia, se les discrimine; lo que conlleva a que se afecte su participación en los asuntos públicos o en la selección de sus representantes populares y con ello se reste legitimidad al gobierno representativo.

Así, se ordenó al INE que implementará una primera etapa de prueba para garantizar manera paulatina y progresiva el voto activo de las personas en prisión sin sentencia.

Ello, a través de la implementación de un programa que desarrollaría en plenitud de atribuciones y de forma previa al año dos mil veinticuatro; con la finalidad que ese derecho se garantizara en las elecciones de dos mil veinticuatro.

- **Derecho a la protección de datos personales en las anotaciones que realice la autoridad en el padrón electoral**

En el SUP-REC-434/2022, la Sala Superior analizó la inconformidad de un ciudadano que se encontraba suspendido en sus derechos sus derechos político-electorales, toda vez que contaba con una sentencia definitiva privativa de libertad, que traía aparejada dicha suspensión, en términos de

SUP-REC-342/2023

la fracción III, del artículo 38 constitucional. Suspensión que debía subsistir, pese a que se encontrara en libertad bajo caución.

Considerando la situación del ciudadano, se determinó, por un lado, que fue válido que se le entregara su credencial para votar únicamente para efectos de identificación y, por otro que, pese a que estaba suspendido en sus derechos político-electorales, lo cierto era que la autoridad electoral estaba constreñida a tutelar sus derechos al honor y no discriminación.

Con sustento en ello, se precisó que fue incorrecto que el Registro Federal de Electores realizara anotaciones en el sistema de verificación de la vigencia de la credencial para votar que resultaran discriminatorias, y atentaran contra el honor y la dignidad humana del justiciable, dado que ello implicaba que se le diera un trato diferenciado al consultar el estatus de su situación registral; por lo que se limitó el actuar de la autoridad para que únicamente realice anotaciones sobre la vigencia o no de dicho estatus.

Dicho criterio jurídico, destaca porque **estableció que, aunque el justiciable se encuentre suspendido del ejercicio de sus derechos político-electorales, ello no implica que se le limiten otros derechos humanos de rango constitucional, -como el derecho a no ser discriminado-**, dado que dicha suspensión únicamente conlleva en una restricción en el ejercicio al voto, pero no así a ningún otro derecho.



ii.4 Derecho a la identidad en el ámbito internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷ ha señalado que el derecho a la identidad es un elemento consustancial del ser humano y su dignidad; dado que es inherente a éste en tanto en sus relaciones con el Estado como con la sociedad¹⁸.

Un caso del derecho internacional regional, que ejemplifica la relevancia de este derecho es el de *Gelman Vs. Uruguay*¹⁹ en el que se analizó, en lo que interesa, la vulneración a este derecho, derivado de la sustracción de una niña recién nacida que le impidió conocer su verdadera identidad y asumir la personalidad jurídica que le correspondía²⁰.

En su resolución la CoIDH señaló que, si bien el derecho a la identidad no se encuentra expresamente contemplado en la CADH, es posible darle contenido a partir de lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño (sic), que establece que este derecho comprende, entre otros, el derecho a la nacionalidad, al nombre y a las relaciones de familia; y puede ser conceptualizado como “el **conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad** y, en tal sentido, **comprende varios**

¹⁷ En adelante, podrá citarse como CoIDH.

¹⁸ SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada; pp. 109 y 110.

¹⁹ Sobre ello, se destaca que la jurisprudencia de la CoIDH es obligatoria en términos de la Jurisprudencia del Pleno de la SCJN en materia común P./J. 21/2014 (10a.) de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”.

²⁰ Caso *Gelman Vs. Uruguay*, CoIDH. Sentencia de fondo y reparaciones, párrafo 103.

otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso"²¹.

Asimismo, la CoIDH ha precisado que "si bien la identidad entraña una importancia especial durante la niñez, pues es esencial para el desarrollo de la persona, lo cierto es que **el derecho a la identidad no es un derecho exclusivo de los niños y niñas, pues se encuentra en constante construcción y el interés de las personas en conservar su identidad y preservarla no disminuye con el paso de los años**"²².

Otro elemento del derecho a la identidad es que constituye un medio a través del cual se facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares, entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²³ y la Convención Americana²⁴.

De igual forma, destaca que la CoIDH ha referido que "la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales".²⁵

²¹ Ídem.

²² SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada; p.110.

²³ En adelante, podrá citarse como DADDH.

²⁴ SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada; p.110.

²⁵ Caso Gelman Vs. Uruguay, CoIDH. Sentencia de fondo y reparaciones, párrafo 103.



Adicionalmente, en el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay la CoIDH señaló que **es deber de los Estados implementar mecanismos que permitan a toda persona obtener** el registro de su nacimiento u otros **documentos de identificación, resguardando que estos procesos, en todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.**²⁶

En ese contexto, destaca que el carácter consustancial a los atributos y a la dignidad humana del derecho a la identidad, la convierte en un **derecho humano fundamental oponible erga omnes como expresión de un interés colectivo**, que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana²⁷.

Esta característica trasladada a un caso concreto se advierte en el análisis del caso de Las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, en el cual se planteó la desaparición de dos niñas menores de edad en medio un conflicto armado militar en dicho Estado; las cuales fueron parte de las 145 denuncias por desaparición de niñas y niños.

En dicho caso, la CoIDH declaró vulnerada la integridad personal de las menores desaparecidas; no obstante, en un

²⁶ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Sentencia de fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 193.

²⁷ Comité Jurídico Interamericano, Opinión, supra nota 133, párr. 12, y Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay, párr. 123. Citado en SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada; p.110.

posicionamiento particular, Cançado Trindade planteó la necesidad de reconocer también la vulneración a la identidad; la cual señaló no se puede dissociar con el derecho a la personalidad jurídica, que da lugar, a su vez, a la protección de otros derechos como el nombre y la protección de la familia²⁸.

En ese orden de ideas, dicho jurista precisó que **sin la identidad propia uno no es persona**. Pues, la persona humana, se configura como un ente que encierra su fin supremo dentro de sí mismo, y que lo realiza a lo largo del camino de su vida, bajo su propia responsabilidad; por tanto, la salvaguardia de su derecho a la identidad es esencial para ese fin²⁹.

En otras palabras, el derecho a la identidad, abarcando los atributos y características que individualizan a cada persona humana, busca asegurar que sea ésta representada fielmente en su proyección en el entorno social y el mundo exterior. De ahí su relevancia, con incidencia directa en la personalidad y capacidad jurídicas de la persona humana³⁰.

ii.4.1 Derecho a la identidad en México

²⁸ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Voto disidente Juez Antonio A. Cançado Trindade. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Fondo, reparaciones y costas. Serie C No. 120, párr. 13

²⁹ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Voto disidente Juez Antonio A. Cançado Trindade. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Fondo, reparaciones y costas. Serie C No. 120, párrs. 14

³⁰ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Voto disidente Juez Antonio A. Cançado Trindade. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Fondo, reparaciones y costas. Serie C No. 120, párrs. 13 y 19. Citado en SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada; p.110



Constitucionalmente el derecho a la identidad está previsto en el párrafo octavo del artículo 4, que establece que toda persona tiene derecho a la identidad; así como en el artículo 29 de dicho ordenamiento que refiere expresamente el derecho al nombre de todo ser humano.

Al respecto, debe decirse que **la identidad personal** se ha definido como el derecho de toda persona a ser una misma, en la propia conciencia y en la opinión de las demás personas, es decir, la forma en que se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que le individualizan ante la sociedad y permiten identificarla.³¹

En ese orden de cosas, constituye un derecho por ser un elemento que le es inherente a la persona humana y que puede comprender otros derechos, como el derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer su filiación y origen.³²

En el sistema jurídico mexicano se ha reconocido el derecho a la identidad en diversos ámbitos, por ejemplo, la Primera Sala de la SCJN ha considerado³³ que la interpretación que se debe dar al artículo 87 de la Ley Federal del Derecho de Autor, que

³¹ Conforme lo establecido por la SCJN, en la tesis P. LXVII/2009, de rubro: "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA"

³² Conforme a la tesis 1a. LXXV/2018 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE UN MENOR. NO SÓLO LO CONSTITUYE LA POSIBILIDAD DE RECIBIR INFORMACIÓN SOBRE SU NOMBRE, NACIONALIDAD Y FILIACIÓN, PUES A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE ESTOS DERECHOS SE PUEDEN DERIVAR OTROS."

³³ De acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 166/2023 (11a.), de rubro: "DERECHO A LA PROPIA IMAGEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 87 DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR EN RELACIÓN CON LA ACEPCIÓN "RETRATO".

establece, en lo que interesa: “el retrato de una persona sólo puede ser usado o publicado, con su consentimiento expreso [...]” debe ser amplía para tutelar el derecho a la propia imagen.

Por tanto, determinó que la palabra “retrato” debe entenderse como salvaguarda de las manifestaciones de lo más esencial de la persona, esto es, todo lo que constituya una proyección externa de ella misma, se trate bien de una natural o de una construida; esto es, no es una abstracción, sino una entidad concreta que tiene la cualidad de ser captada por los sentidos, de manera que el ámbito de lo protegido es la proyección exterior de la persona desde su aspecto físico, hasta **todos aquellos elementos que considerados en forma conjunta forman su identidad, tales como el nombre.**

De igual forma, se ha reconocido que es ajustada a Derecho la posibilidad de modificar la fecha de natalicio contenida en el acta de nacimiento, siempre que la pretendida sea anterior a la fecha de registro³⁴.

Lo anterior, porque si ante la sociedad una persona se ha identificado constantemente en sus actos privados y públicos con una fecha de nacimiento, entonces ello forma parte de su biografía, de su "verdad personal", esto es, de **su identidad, la cual se construye durante toda la vida del ser humano**, comprendiendo elementos y aspectos que van más allá de la

³⁴ De acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 29/2021 (10a.), de rubro: “ACTA DE NACIMIENTO. PROCEDE LA RECTIFICACIÓN DE LA FECHA ASENTADA PARA ADECUARLA A LA REALIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA)”.



"verdad biológica". Estos elementos deben reflejarse en el acta de nacimiento, pues se trata de un documento a través del cual una persona se identifica e individualiza dentro de la sociedad.

En el mismo sentido, cuando la SCJN³⁵ analizó la posibilidad de que exista un segundo juicio de reconocimiento de paternidad, ante la omisión de desahogo de la prueba pericial en genética, determinó que sobre la figura de cosa juzgada debe prevalecer el interés superior de la niñez.

Esto es así, porque el menor tiene derecho de indagar y conocer la verdad sobre su origen, ya que derivado de esa investigación podrá establecerse si existe o no una filiación entre él y el presunto progenitor; y de ser así, no sólo podrá acceder a llevar su apellido como parte del derecho a la identidad que le permite tener un nombre y una filiación, sino que, **en conexión con tal derecho, se beneficiará de otros relacionados con satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento**; que son parte de las obligaciones que se imponen a los progenitores.

Otro criterio, que resulta relevante, en tanto que ejemplifica cómo el derecho de identidad se tutela a través de un documento específico³⁶, es el que sustenta que el derecho a la

³⁵ Según se precisó en la jurisprudencia 1a./J. 28/2013 (10a.), de rubro: "RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DEBE PREVALECER EN EL JUICIO RELATIVO FRENTE A LA INSTITUCIÓN DE LA COSA JUZGADA".

³⁶ De acuerdo con la jurisprudencia I.3o.C.22 C (11a.), de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD Y LIBRE TRÁNSITO DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. NO DEBE

SUP-REC-342/2023

expedición del pasaporte a las niñas, niños y adolescentes no debe limitarse, salvo que, en la controversia familiar, del actuar procesal de las partes y de las circunstancias del caso particular, se advierta que hay riesgo de su sustracción nacional o internacional; pero ello deberá atender a las circunstancias concretas del caso.

Lo anterior, porque, **por regla general, debe expedírseles el pasaporte atendiendo a su interés superior y al derecho a la identidad, junto a las prerrogativas que de él se desprenden, como son el derecho a un nombre y a una nacionalidad, así como al libre tránsito;** y excepcionalmente se negara la expedición del pasaporte cuando haya riesgo de sustracción internacional de menores de edad, mala fe procesal a lo largo del juicio familiar y sus incidentes o violencia de cualquier tipo.

Así, tales precedentes, si bien aluden a cuestiones ajenas al derecho electoral sí exponen la relevancia de la tutela efectiva del derecho a la identidad en el Estado mexicano, dado que éste representa la existencia misma de la persona.

Con base en ello, es válido reconocer que la interrelación del derecho a la identidad con otros derechos es de suma relevancia, ya que en la práctica se traduce en que a través de la existencia de un instrumento de identificación oficial las personas tienen la posibilidad de acceder a otros derechos,

LIMITARSE CON LA NEGATIVA A EXPEDIRLES EL PASAPORTE, SALVO QUE EN LA CONTROVERSI FAMILIAR EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES DE UNA POSIBLE SUSTRACCIÓN NACIONAL O INTERNACIONAL, MALA FE PROCESAL O VIOLENCIA DE CUALQUIER TIPO”.



económicos, sociales, laborales, culturales, etcétera. Es decir, a partir de ello, una persona puede formar parte, entre otras cuestiones, de los servicios públicos y privados existentes³⁷.

iii. Determinación del caso

Como se adelantó, le asiste la razón al recurrente porque la responsable atendió su pretensión esencial, sin realizar una valoración judicial de la controversia con perspectiva de derechos humanos, esto es, realizando un análisis diferenciado y de interseccionalidad, conforme al cual se determinara si le asistía la razón sobre el derecho que adujo vulnerado y, específicamente, se hiciera cargo de la situación de vulnerabilidad expresada para determinar si la falta de un medio de identificación agravaba su condición de vulnerabilidad y, por ende, si la falta de un mecanismo para materializar ese derecho era de la entidad suficiente para soslayar su garantía.

Análisis que la responsable debió emprender en términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, a fin de cumplir con su deber de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de derechos de las personas.

Esto es así, porque la fundamentación y motivación de un acto o resolución es sustancial para un Estado de Derecho, pues muestra la razonabilidad de la decisión judicial, esto es, que no se trata de una decisión caprichosa o arbitraria; por ello impone

³⁷ Como se sostuvo en el SCM-JDC-150/2019.

SUP-REC-342/2023

a la persona juzgadora el deber de señalar el precepto legal y expresar las razones que tuvo en consideración para tomar una decisión determinada.

Al respecto, la debida fundamentación y motivación se vincula directamente con la obligación de la persona juzgadora de emitir una resolución con perspectiva de derechos humanos aplicable a quienes se encuentran en prisión preventiva; y, además, enfrentan otras circunstancias de discriminación como la calidad de indígena y la condición de pobreza señalada por el hoy recurrente.

Pues dicha perspectiva surge en el deber de dictar las resoluciones conforme el parámetro establecido en el bloque de constitucionalidad; además, del deber de observancia de criterios interpretativos en materia de derechos humanos —como el principio *pro persona*— que aseguren que la decisión judicial será aquella que resulte de la interpretación más amplia a los derechos humanos de las y los justiciables.

Ello es relevante, porque devela una obligación jurisdiccional de la persona juzgadora de tener un deber reforzado sobre el análisis de los actos que pongan en riesgo la dignidad humana, especialmente respecto de la vulneración de aquellos derechos vinculados con una condición de vulnerabilidad³⁸.

³⁸ En similares términos, en el sistema jurídico mexicano se ha reconocido la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos, cuando se involucra la tutela de la dignidad de las personas en condición de vulnerabilidad; por ejemplo, en el caso de las personas adultas mayores. Conforme la jurisprudencia de rubro: "**PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS APLICABLE A LAS PERSONAS MAYORES**", emitida la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Lo que es congruente con lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁹ respecto a que **“el cúmulo de afectaciones derivadas del encierro previo a juicio impactan de forma mucho más intensa a personas pertenecientes a grupos en situación en vulnerabilidad**, y este impacto resulta aún más grave cuando estas personas pertenecen a grupos económicamente en particular situación de riesgo, pues además son víctimas de otras formas de exclusión social”⁴⁰.

Así, a partir del reconocimiento de esa realidad, la CoIDH enfatiza la importancia de utilizar un enfoque diferenciado por parte de los poderes del Estado, lo que incluye el Poder Judicial; en el que se consideren: **a)** condiciones de vulnerabilidad particulares; **b)** factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva como: raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género y discapacidad; y **c)** que la frecuente interseccionalidad de los factores mencionados acentúa la situación de riesgo de las personas en prisión preventiva⁴¹.

En ese orden de ideas, se pone de relieve la especial situación de vulnerabilidad de la dignidad humana en la que se encuentran las personas en prisión preventiva, lo que hace patente la obligación del Estado mexicano de materializar su

³⁹ En adelante, podrá citarse como CoIDH.

⁴⁰ CoIDH. Guía práctica para reducir la prisión preventiva; p. 50.

⁴¹ Ídem.

SUP-REC-342/2023

dignidad humana; conforme lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 5, párrafo dos⁴²; y 11⁴³.

Por ello, es válido afirmar que, si la autoridad responsable conoció de la condición de vulnerabilidad del justiciable, pero analizó la controversia sin una auténtica perspectiva de derechos humanos, entonces, incurrió en una indebida fundamentación y motivación de su determinación; pues implica que se no dio coherencia al sistema jurídico acorde con lo establecido en el bloque de constitucionalidad, frente al deber reforzado que se debía observar para garantizar los derechos humanos de la persona justiciable.

En efecto, se advierte que la responsable motivó de forma indebida su resolución porque si bien reconoció la posibilidad de que el justiciable, en su situación de reclusión, potencialmente pudiera ejercer su derecho al voto activo, luego de considerar que a partir de la sentencia emitida por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados se tutela ese derecho humano, también fue enfática en señalar que no era posible que se le otorgara una credencial para votar, ni para ejercer ese derecho, ni como un medio de identificación, dado que no estaba considerada esa posibilidad.

⁴² "Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano".

⁴³ "Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su Dignidad".



Es más, resaltó que esa conclusión no podría estimarse como discriminatoria, dado que la normativa existente preveía una forma instrumental distinta para ejercer el derecho al voto.

Como se puede apreciar, el estudio de la responsable fue sesgado, puesto que centró su análisis en analizar la presunta pretensión del recurrente, desde la óptica de que reclamaba la emisión de una credencial para votar como mecanismo de sufragio; empero, soslayó hacer un pronunciamiento, con una perspectiva integral de derechos humanos, que justificara por qué no era dable emitir el aludido documento como mecanismo de identificación, y si ello, resultaba atentatorio del derecho a la identidad.

Ciertamente, el justiciable expuso que se le garantizara su derecho a la identidad instrumentado en la credencial para votar, mientras que la responsable sustentó su respuesta en la falta de efecto útil de dicho documento como instrumento para el ejercicio de su derecho a votar; lo que evidencia que no aplicó una perspectiva de derechos humanos sobre el derecho vulnerado, pues no se hizo cargo de las condiciones de vulnerabilidad expresadas por el actor ni la interseccionalidad de otros factores que agravan su vulnerabilidad, lo cual le impidió advertir que su decisión resultaba restrictiva de derechos humanos.

Tal postura tiene cabida en el marco de la protección de los derechos político-electorales, si se considera como premisa esencial que la credencial para votar sí es un derecho político-

SUP-REC-342/2023

electoral de la ciudadanía, aún si es utilizada para fines de identificación.

Lo anterior, porque si bien, su origen es con fines de instrumentalización del ejercicio del voto en términos de los artículos 7, 9, 130 y 131, párrafo 2, de la LGIPE; no se puede soslayar que ha sido ampliamente reconocida como instrumento de identificación y, por ende, la autoridad electoral se ha convertido también en garante de este derecho, el cual no puede ser desconocido ahora.

Esto se explica, en principio, si se entiende la estrecha relación entre la identidad del individuo y su ciudadanía, pues mientras el aspecto identitario del individuo se define por “un conjunto de elementos que se interrelacionan con otros sujetos grupales e individuales, así como con las estructuras formales del Estado, las cuales exigen referentes culturales para comprender el proceso social en toda su complejidad y para delimitar a los que serán sujetos de sus resoluciones vinculantes”; concomitantemente, la ciudadanía es la condición social de cada miembro de un Estado nación⁴⁴.

En esta lógica, este Tribunal electoral ha ampliado el contenido del derecho político-electoral a contar con una credencial para votar para reconocer que también tutela el derecho identitario de las personas.

⁴⁴ Como lo mencionan Cardona Gómez y Bárcena Juárez en *Identidad y representación política. Reflexiones contemporáneas*. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2015000100069



En efecto, el carácter de documento de identidad ciudadana de la credencial para votar se ha reconocido en la jurisprudencia 13/2023 de rubro "CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. SU EXISTENCIA POR SÍ MISMA NO ACREDITA LA INCLUSIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL DE UN CIUDADANO", en la cual se reconoció que la credencial es un elemento de identificación exigible para la realización de diversos trámites ante las dependencias gubernamentales, instituciones bancarias, etcétera.

De igual manera, en la tesis XV/2011, de rubro "CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL" la Sala Superior estableció que de la interpretación de los artículos 35 y 36 de la Constitución y el cuarto transitorio del Decreto expedido el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos, que reforma la Ley General de Población, se desprende que la credencial para votar con fotografía es, esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto el cual, además y en forma accesoria, sirve como medio de identificación oficial.

Así, el que la norma contemple el derecho de la ciudadanía a solicitar su credencial para votar y la correlativa obligación de la autoridad electoral para expedirla, se ha reflejado en la materialización y garantía del derecho a la identidad social pues contiene referencias que definen a la persona, como el nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, dirección, huella,

SUP-REC-342/2023

firma y fotografía.

Aspectos, que también se han vinculado con el derecho a personalidad jurídica como en el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, en el que la CoIDH señaló que no contar con un documento de identificación equivale a una situación de “limbo jurídico”, lo que puede entenderse como una situación de indeterminación jurídica que repercute en la obstaculización de otros derechos.

Razón que sustenta, que la credencial para votar sea el principal documento identitario en México y, por ende, tenga el efecto útil de ser un derecho necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales, al ser indispensable para acreditar la identidad de un individuo a lo largo de sus interacciones con el Estado y los particulares en una multitud de procesos. Por ejemplo, la celebración válida de diversos actos jurídicos y el otorgamiento de mandatos o poder de representación para la realización de trámites administrativos, por citar algunos⁴⁵.

En ese orden de ideas, se hace notar que la credencial para votar como instrumento de identidad es un derecho que debe ser tutelado en la materia electoral, hasta en tanto no exista otro medio idóneo para que la ciudadanía pueda materializar su derecho a la identidad y personalidad jurídica de forma plena; dado que, como se ha precisado, este derecho es un requisito necesario para acceder a otros derechos.

⁴⁵ Como se sustentó en el SUP-JDC-352/2018 y acumulado.



En definitiva, en el caso de las personas en prisión preventiva, se debe aplicar un enfoque diferenciado⁴⁶ que permita, desde una perspectiva de derechos humanos, visibilizar que el derecho a contar con una credencial para votar —como documento de identidad— repercute en ellas de forma diferenciada, dado que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad⁴⁷. Situación que se agrava aún más cuando convergen en la persona privada de su libertad otras categorías sospechosas.

Para dimensionar el impacto negativo de las mencionadas categorías sospechosas, vale la pena recordar que la interseccionalidad no solo describe una discriminación por diferentes motivos, sino que alude a la convergencia de diversas causas de discriminación⁴⁸; y su análisis exige considerar todos los factores que interactúan en el caso concreto y los efectos que causa precisamente esa interacción, pues dichos factores actualizan una forma de

⁴⁶ Como se ha precisado, la ColDH enfatiza la importancia de utilizar un enfoque diferenciado por parte de los poderes del Estado, lo que incluye el poder judicial; en el que se consideren: a) condiciones de vulnerabilidad particulares; b) factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva como: raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género y discapacidad; y c) que la frecuente interseccionalidad de los factores mencionados acentúa la situación de riesgo de las personas en prisión preventiva.

⁴⁷ Merece la pena señalar que este **enfoque diferenciado** es ampliamente reconocido tratándose de la impartición de justicia con perspectiva intercultural, que también resulta aplicable al caso concreto, en tanto que, "es un tipo de análisis que emana del principio de igualdad y no discriminación. Supone la implementación de acciones cuyo objetivo sea equiparar las oportunidades entre determinados grupos de personas y la población general, tomando en cuenta sus particularidades y necesidades.". Conforme lo ha señalado la SCJN en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas; p. 81.

⁴⁸ SCJN, Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas; p. 86.

SUP-REC-342/2023

discriminación en tanto que, si alguno no estuviera presente, esta sería distinta.

Al respecto, importa mencionar que la jurisprudencia interamericana ha señalado la obligación de implementar mecanismos que permitan a toda persona obtener documentos de identificación, resguardando que estos procesos, en todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica⁴⁹.

De esa suerte, es evidente que a nivel internacional existe un reconocimiento claro que el Estado tiene la obligación de proporcionar un documento de identificación a sus gobernados, como garantía sustancial para materializar plenamente su derecho de personalidad jurídica.

Máxime que, esta obligación se ve reforzada si se considera que la credencial para votar, como medio de identificación, es indispensable para hacer válidos otros derechos (a manera de ejemplificación, se ha reconocido que es exigible en trámites en dependencias gubernamentales y ante instituciones bancarias, celebración de actos jurídicos válidos y el otorgamiento de poderes de representación legal, entre otros), por lo que de negarse éste, también se estarían negando aquellos.

⁴⁹ Según lo determinado por la CoIDH en el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, citado en el marco normativo.



Incluso, en el Caso Gelman Vs. Uruguay, la CoIDH ha señalado que la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁵⁰

Cuestión, que se reconoció por esta Sala Superior en el SUP-JDC-352/2018 y acumulado, en el que se señaló que en parte la segregación de las personas en prisión preventiva se da por el reforzamiento de su situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos, frente a su cultura y la sociedad, pues a la privación de su libertad, se suma la carencia de un reconocimiento a su identidad.

Por tanto, es evidente la necesidad de aplicar una perspectiva de derechos humanos a la problemática que se analiza y, en consecuencia, dar contenido y eficacia, a las normas que regulan la expedición de credencial para votar con fotografía, atendiendo a:

- i. Que la credencial para votar como instrumento de identificación es un derecho político-electoral de la ciudadanía, que por sus características de interdependencia e indivisibilidad es indispensable para el acceso de otros derechos.
- ii. Que la credencial para votar, al constituirse como un derecho político-electoral no puede restringirse a las

⁵⁰ Caso Gelman Vs. Uruguay, CoIDH. Sentencia de fondo y reparaciones.

SUP-REC-342/2023

personas en prisión preventiva, que gozan de presunción de inocencia y no están suspendidas en tales derechos.

- iii. Que cualquier impedimento material sería injustificado porque daría un trato discriminatorio a las personas con base en la categoría sospechosa de privación de la libertad.

Bajo esa vertiente, en el caso, la autoridad debió prever que el ciudadano peticionario de su credencial para votar, además del impedimento físico de acudir al módulo a solicitar su credencial, no tenía impedimento jurídico para obtener su documento de identificación, según consta en el oficio INE/DERFE/STN/27287/2023 mediante el cual el Secretario Técnico Normativo de la DERFE le informó que localizó un registro coincidente en el Padrón Electoral, del que se advierte que no está restringido en sus derechos político electorales.

Por tanto, debió interpretar las disposiciones aplicables de forma amplia para hacerse cargo de que, desde una perspectiva de interseccionalidad, tenía el deber, como autoridad, de implementar las medidas adecuadas para cumplir con la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sobre ello, destaca que la Corte Interamericana ha reconocido que los derechos humanos deben interpretarse de manera



evolutiva, al considerar que los tratados sobre derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.⁵¹

En tal virtud, es preciso hacer énfasis en el hecho de que la interpretación progresiva, permite favorecer la tutela del derecho en juego a partir de la adaptación de las circunstancias que impone la realidad a los supuestos previstos al momento de establecer la norma.

En tal sentido, la interpretación progresiva de las normas aplicables, dentro de las cuales destaca lo que previene el artículo 136, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, implica que el INE deba brindar atención para la credencialización del ciudadano actor, porque el mero impedimento físico de acudir a un módulo de credencialización del INE implica únicamente un obstáculo operativo que no es atribuible a su persona que estando en prisión preventiva merece un deber reforzado de tutela en sus derechos humanos; por ende, la autoridad administrativa debe implementar mecanismos que constituyan un ajuste razonable en la aplicación de la norma para garantizar su derecho constitucional y convencional, a contar con un documento de identidad.

En ese orden de ideas, le asiste la razón al recurrente en cuanto a que se le debe expedir su credencial para votar, como medio

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

SUP-REC-342/2023

de identificación, pese a estar en situación de prisión preventiva.

Ello, porque desde una perspectiva judicial de derechos humanos, esta Sala Superior advierte que la imposibilidad material de acudir a un módulo de atención ciudadana de la DERFE no debe transformarse en un obstáculo que transgreda su derecho humano a contar con un medio de identificación, como lo es la credencial para votar.

En vista de la conclusión a la que se arriba, igualmente se estima que corresponde a la autoridad administrativa electoral amplíe su margen de actuación para que emita los mecanismos o lineamientos necesarios para garantizar la accesibilidad del derecho a contar con una credencial para votar como documento de identificación a las personas que encuentran en prisión preventiva, considerando que los obstáculos materiales no son una justificación razonable para negar dicho derecho.

iv. Efectos

Por las razones aquí expresadas, al asistirle la razón a la parte promovente, lo procedente es **modificar** la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México en el expediente SCM-JDC-321/2023, para los efectos siguientes:

- 1. Revocar** la negativa sobre la solicitud de expedición de credencial para votar, contenida en el oficio INE/DERFE/STN/27827/2023.



2. **Dejar sin efectos** todos aquellos actos realizados en su cumplimiento.

3. **Ordenar** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral que, en un plazo no mayor a quince días naturales, realice las gestiones administrativas y técnicas que correspondan, a fin de expedir al actor su credencial para votar con fotografía, conforme al registro que éste tiene en el padrón electoral.

4. **Vincular** a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, así como a la Dirección del Reclusorio Preventivo Varonil Norte, todas de la Ciudad de México, coadyuven con la autoridad administrativa electoral nacional, en el pleno acatamiento de la presente sentencia.

5. **Vincular** al Consejo General del INE para que, en plena libertad de sus atribuciones, en su oportunidad, emita los mecanismos o lineamientos necesarios para garantizar la accesibilidad del derecho a contar con una credencial para votar como documento de identificación, a las personas que encuentran en prisión preventiva.

Realizado lo anterior, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes, deberá **informar** a esta Sala Superior el cumplimiento dado a la sentencia y remitir las constancias que lo acrediten.

En consecuencia, con fundamento en lo que dispone el artículo 25 de la Ley de Medios, esta Sala Superior

III. RESUELVE:

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia impugnada, para quedar en los términos de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se **ordena** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que proceda conforme a lo ordenado en el apartado de efectos del presente fallo.

TERCERO. Se **vincula** a las autoridades precisadas en el apartado de efectos de esta resolución.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse los documentos respectivos y archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

Así, por **** lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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 impugna.