

El derecho a la identidad en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Wendy M. Jarquín Orozco



SUMARIO: Introducción; La garantía de la identidad ciudadana en México; Pronunciamientos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con la credencial para votar como documento de identidad, Conclusiones.

*Todo ser humano tiene derecho,
en todas partes, al reconocimiento
de su personalidad jurídica.*
Artículo 6 de la Declaración Universal
de Derechos Humanos

Introducción

El derecho humano a la identidad está protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹ y por otros instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 4 constitucional establece que toda persona tiene derecho a la identidad desde el momento de su nacimiento, mientras el artículo 29 del mismo ordenamiento jurídico reconoce el derecho al nombre como uno de los derechos que no pueden ser suspendidos o restringidos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha definido el derecho a la identidad como un derecho inherente a la persona, fuera de la injerencia de los demás y esencial para la condición humana, en la medida en que constituye el derecho a ser uno mismo, en la propia consciencia y en la opinión de los demás; es decir, se refiere a la forma como la persona

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_o8o52o.pdf (consultada el 8 de septiembre de 2020).

se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, los cuales la individualizan y le permiten identificarla, lo que implica también la identidad sexual, como se identifica en la tesis P. LXVII/2009.²

Asimismo, el alto tribunal ha establecido que, debido a la interrelación de los derechos humanos, el derecho a la identidad puede comprender otros: al nombre, a la nacionalidad, a la filiación y al origen, según la tesis 1ª. LXXV/2018.³

En ese sentido, en el caso *Gelman vs. Uruguay* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dejó asentado que si bien el derecho a la identidad no se encuentra contemplado expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el asunto concreto —que era la desaparición forzada de María Claudia García y la sustracción de su hija recién nacida— era posible determinarlo con base en el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴ al entender que comprende el derecho a la nacionalidad, al nombre y a las relaciones de familia; es decir, que si bien la CADH no hace una referencia particular al derecho a la identidad, sí incluye otros derechos que lo componen.⁵

² DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL, CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX (diciembre 2009): 7.

³ 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, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, Libro 5 (junio 2018): 956.

⁴ Este artículo establece que los estados parte se comprometen a respetar el derecho de la niña o el niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas. Convención sobre los Derechos del Niño, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (consultada el 2 de septiembre de 2020).

⁵ No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que esto no implica que el derecho a la identidad deba reducirse o confundirse con uno de esos derechos o a la sumatoria de los mismos. Por ejemplo, si bien incluye el derecho al nombre, este no es su único componente. Opinión consultiva OC-24/17, del 24 de noviembre de 2017, Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2020), párrafo 90.

La Corte IDH lo ha conceptualizado como

el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derecho de que se trate y las circunstancias del caso.⁶

Asimismo, la Corte Interamericana ha manifestado que el derecho a la identidad se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de autonomía de la persona.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha señalado que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios por el cual se facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el Registro Civil y a las relaciones familiares, entre otros, y que el ejercicio de esos derechos es esencial para la participación en una sociedad democrática. Del mismo modo, ha establecido que la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, lo cual dificulta el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁷

Todo ello hace esencial la existencia de un registro único que garantice el reconocimiento de la identidad de las personas y en México adquiere gran relevancia, dada la falta de desarrollo de un registro nacional de la ciudadanía. Ante eso, el Registro Federal de Electores ha asumido sus funciones en la práctica. Por lo anterior, es relevante estudiar los pronunciamientos que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en aquellos casos en que las personas pertenecientes a grupos en situación de desventaja solicitan la emisión de su credencial para votar desde la perspectiva del derecho a su identidad, dado el alcance universal que deben tener los registros que acrediten la identificación de las personas.

⁶ Sentencia Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia del 24 de febrero de 2011, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2020).

⁷ Ag/Res. 2286 (XXXVII-O/07) Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y "Derecho a la identidad", Organización de los Estados Americanos, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5841.pdf>.

Los hechos del caso consistieron en que el actor acudió a un módulo de atención ciudadana para solicitar su credencial para votar con fotografía, pero se le informó que existía un registro de suspensión de los derechos político-electorales por causa penal.

El actor interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), al inconformarse con la negativa de expedición, ante la cual la Sala Regional Ciudad de México emitió sentencia el 28 de noviembre de 2019, con los siguientes efectos:

- 1) Revocó el acto impugnado a fin de que se emitiese la credencial para votar como medio de identificación, sin que ello implicara una rehabilitación en los derechos político-electorales del actor.
- 2) Estableció que la expedición sería con el propósito de identificación, conforme al registro que el actor tiene en el padrón electoral, pero sin incluirlo en la lista nominal de electores.
- 3) Se vinculó al Consejo General del INE a fin de que implementase las medidas necesarias para que en los módulos de atención ciudadana se garantice el derecho a la identidad a las personas suspendidas en sus derechos.

El principal argumento consistió en que, en México, la credencial para votar es un instrumento para ejercer derechos político-electorales, pero además es el mecanismo indispensable para la identificación oficial, por lo que el Estado está obligado a otorgarlo con independencia de que la persona tenga suspendidos sus derechos político-electorales.

En cumplimiento de esta sentencia, el INE emitió el acuerdo INE/CG62/2020 por el que se aprueban los mecanismos para garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales.²⁹

²⁹ Acuerdo del Consejo General INE/CG62/2020 por el que se aprueban los mecanismos para garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales, en acatamiento a la sentencia SCM-JDC-1050/2019, dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113577/CGor202002-21-ap-18-Gaceta.pdf> (consultada el 8 de septiembre de 2020).

¿Pueden tener la credencial para votar con fotografía las personas que están en situación de calle?

Las personas en situación de calle son un grupo o un colectivo que subsiste o pernocta en lugares públicos o privados, quienes no cuentan con una infraestructura que pueda ser considerada como vivienda, aunque esta sea precaria. Dicho grupo de personas carece de un alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche.

El último censo realizado en Ciudad de México es el Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018 y mostró que las personas que viven en esa situación son 6,754 (lo que equivale a 0.08 % de la población de la entidad) y, de estas, 4,354 se encuentran en espacios públicos y 2,400 en albergues. De esa cifra, 87 % corresponde a hombres y 13 %, a mujeres, y en cuanto a la edad 64 % es de personas adultas.

Por su parte, la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017 arrojó que 81 % de la población encuestada consideró que existe discriminación hacia las personas que viven en la calle, por lo que, al momento de abordar a dicho grupo, se debe tomar en cuenta el fenómeno complejo político, social y humano. Esas personas se enfrentan a una discriminación y una violencia estructural producto de la pobreza extrema y de la exclusión social.

La sentencia a la que me refiero es la SDF-JDC-455/2014 del 9 de enero de 2015.³⁰

Los hechos de la sentencia consistieron en que, en noviembre de 2014, un ciudadano acudió al módulo de atención ciudadana a efectuar el trámite de reposición de su credencial para votar con fotografía por cambio de domicilio, ante lo cual el personal de la autoridad responsable le informó que no era posible realizar el trámite debido a que no contaba con un comprobante de domicilio.

En respuesta a la negativa, el ciudadano presentó el JDC que dio lugar a la sentencia de la entonces Sala Regional Distrito Federal, al argumentar que desde 2003 se encuentra en situación de calle, razón

³⁰ Actor: Fernando Castro Barreda, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la o8 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/sdf-jdc-0455-2014.pdf> (consultada el 2 de septiembre de 2020).

por la cual no podía adjuntar el requisito indicado de presentar un comprobante de domicilio.

En su demanda, el actor manifestó que su causa de pedir estaba en contar con la credencial de elector para poder ejercer el derecho al voto, así como realizar trámites ante dependencias gubernamentales y abrir una cuenta bancaria.

En este sentido, traigo nuevamente a colación que la credencial para votar con fotografía no solo es el documento que te habilita para ejercer el derecho al voto, sino que además es la cédula de identificación ciudadana necesaria para realizar un sinnúmero de trámites.

Asimismo, el actor cuestionó la constitucionalidad de la disposición normativa de la fracción III del Acuerdo 1-257 de la Comisión de Vigilancia,³¹ que exige como requisito para inscribirse o actualizar el padrón electoral presentar un comprobante de domicilio en original y con fecha de expedición no mayor de tres meses.

Lo primero que hizo la Sala Regional fue realizar un test de proporcionalidad para determinar si este requisito era o no constitucional; es decir, para definir si incidía o no de manera razonable y proporcional en la esfera jurídica del actor, al encontrar que el mismo era razonable y proporcional por los siguientes motivos:

- 1) Conforme al subprincipio de idoneidad, consideró que el requisito de exhibir un comprobante de domicilio para obtener la credencial es una medida adecuada para lograr fines constitucional y legalmente legítimos, consistentes en tener certeza jurídica respecto a la integración y la actualización del padrón electoral y de la lista nominal de electores, así como incluir en la información básica de los ciudadanos, consignada en el referido padrón, aquella relativa a la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondientes al domicilio.³²

³¹ Acuerdo 1-257 del 28 de julio de 2011 de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, por el que se aprueban medios de identificación para obtener la credencial para votar, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5210560&fecha=22/09/2011 (consultada el 8 de septiembre de 2020).

³² Actor: Fernando Castro Barreda, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la o8 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/sdf-jdc-0455-2014.pdf> (consultada el 2 de septiembre de 2020), 20-1.

- 2) Al tenor del subprincipio de necesidad, entendió que exigir la presentación del comprobante de domicilio para la expedición de la credencial era el requisito más benigno con el derecho fundamental intervenido, atento a que el Acuerdo 1-257 contempla un amplio catálogo de documentos con los cuales el ciudadano puede comprobar su domicilio.³³
- 3) Finalmente, por cuanto hace al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, determinó que la exigencia del comprobante de domicilio guarda una relación adecuada con el significado del derecho intervenido, puesto que su imposición salvaguarda en todo momento que quien solicite su inscripción al padrón electoral o cualquier movimiento de actualización de este, como es el cambio de domicilio, acredite la ubicación en una entidad federativa, un municipio y una localidad determinados, para que pueda ejercer plenamente su derecho de voto en la sección y el distrito electoral uninominal correspondientes, para garantizar al mismo tiempo que quien no lo haga no pueda arrogarse el ejercicio de prerrogativas en una ubicación geoelectoral que no le corresponde.³⁴

298

Una vez realizado el test, concluyó que el requisito relativo a la presentación del comprobante de domicilio es constitucional, ya que se trata de una exigencia que incide razonable y proporcionalmente en el derecho intervenido. No obstante, entendió que existía una omisión parcial que producía una discriminación normativa en agravio de las personas en situación de calle, al no prever que ellas no cuentan con domicilio.

A dicha conclusión se llegó mediante la aplicación del control de constitucionalidad y de convencionalidad, al tener como vulnerados el derecho a la igualdad establecido en los artículos 1 y 4 de la CPEUM, así como el 24 de la CADH, y el principio de no discriminación.

³³ Actor: Fernando Castro Barreda, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la 08 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/sdf-jdc-0455-2014.pdf> (consultada el 2 de septiembre de 2020), 21.

³⁴ Actor: Fernando Castro Barreda, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la 08 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/sdf-jdc-0455-2014.pdf> (consultada el 2 de septiembre de 2020), 1-22.

En dicha sentencia, la Sala Regional Distrito Federal consideró que los funcionarios administrativos debieron haber llevado a cabo las actuaciones necesarias para constatar, por un lado, si el actor efectivamente se encontraba en situación de calle, lo que le imposibilitaba presentar el requisito y, por el otro lado, que si bien el comprobante de domicilio era necesario a efectos de la georreferencia electoral del ciudadano, era posible adoptar medidas para garantizar los derechos constitucionales del actor y armonizar el principio de certeza, con la igualdad y la no discriminación.

Fue por ello que la Sala Regional Distrito Federal ordenó realizar dos inspecciones judiciales, a fin de verificar si el actor pernoctaba en los lugares que había señalado en su demanda, y para constatar la existencia de su último domicilio fijo.³⁵

En relación con las medidas para considerar una georreferencia en una sección electoral específica, se estableció que, a la luz de los principios del artículo 1 de la CPEUM y de cumplir con el requisito relativo a la presentación del comprobante, era necesario formular una propuesta de asignación de domicilio, únicamente para efectos geoelectorales; es decir, que dicho domicilio iba a tener como único efecto jurídico la inscripción del actor en la sección y el distrito electoral correspondientes tomando como referencia el lugar donde se comprobó que pernoctaba.³⁶

Los efectos de esta sentencia consistieron en:

- 1) Que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, durante las 24 horas siguientes de ser notificada, citara al actor para iniciar el trámite, al tomar en consideración el domicilio para la localización geoelectoral.
- 2) Que en el plazo de 10 días naturales siguientes al inicio del trámite se expidiese y entregase al actor su credencial y se le incluyese en la lista nominal de electores.

³⁵ Es importante destacar que en esas inspecciones el actor manifestó que no era un indigente, ya que obtenía recursos económicos para comer y asearse por medio de actividades que realizaba con instrumentos musicales. En las inspecciones se comprobó su situación de calle.

³⁶ Actor: Fernando Castro Barrera, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la o8 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/sdf-jdc-o455-2014.pdf> (consultada el 2 de septiembre de 2020), 62.

- 3) Que al momento de expedirse la credencial, en el campo relativo a la información de calle y número, se introdujese la leyenda “Para localización geoelectoral”, y se señalara únicamente la colonia, la delegación, el código postal y la entidad federativa del lugar donde pernoctaba.
- 4) Ordenar a la Comisión de Vigilancia que, en uso de sus atribuciones y en un plazo de 90 días naturales contados a partir de la notificación, modificara el acuerdo o tomara las medidas pertinentes para incluir un procedimiento especial de expedición de credencial a las personas que se encuentran en situación de calle.

En cumplimiento de esta sentencia se emitió el Acuerdo 1-EXT/04:14/04/2015: Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se aprueba el procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano recaído en el expediente número SDF-JDC-455/2014.³⁷

En dicha sentencia, como vemos, se ordenó una medida de inclusión a favor de ese colectivo en situación de desventaja, principalmente para que se pueda ejercer el derecho al voto con un domicilio de geolocalización electoral; no obstante, el actor también requería el documento como medio de identificación oficial para llevar a cabo una serie de trámites o gestiones, por lo que, con la decisión de la Sala Regional Distrito Federal, se otorgó tutela a las dos dimensiones que en México tiene la credencial para votar con fotografía.

³⁷ Acuerdo 1-EXT/04:14/04/2015: Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se aprueba el procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano recaído en el expediente número SDF-JDC-455/2014, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/ifev2-id-Menu_Principal_AcuerdosCNV-2015/Abril.html (consultada el 8 de septiembre de 2020).

¿Puede expedirse la credencial para votar a una persona en estado vegetativo?

En ese sentido se encuentra la sentencia SG-JDC-279/2019, emitida por la Sala Regional Guadalajara el 20 de septiembre de 2019.³⁸

Los hechos del caso consistieron en que uno de los hijos del titular de la credencial para votar solicitó ante la Junta Distrital del INE de Gómez Palacio, Durango, la corrección de datos de la credencial de elector de su padre para poder iniciar el trámite de pensión ante el Instituto de Seguridad Social por encontrarse en estado vegetativo persistente tras sufrir un atropellamiento.³⁹

Por la aplicación del artículo 141 de la LGIPE se llenó el formato de solicitud de corrección de datos, el cual firmó uno de los hijos —el enlace— del titular de la credencial.

Artículo 141 LGIPE

1. Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional, que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector físicamente impedido.

Desde la Junta Local Ejecutiva de Durango se solicitó la opinión técnica normativa a la Secretaría Normativa del INE respecto a la posibilidad de llevar a cabo el trámite por la vía del artículo 141 de la LGIPE. En el informe emitido por dicha Secretaría se estableció que, efectivamente, de los documentos médicos constaba que el titular de la credencial se encontraba en estado vegetativo persistente debido a un accidente vial, por lo que el personal de la Junta Local debía acudir a su domi-

³⁸ Actor: Ernesto Martínez Chávez, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la 04 Junta Distrital Ejecutiva en Durango, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/ expediente/SG-JDC-279-2019> (consultada el 7 de septiembre de 2020).

³⁹ Requerían la corrección de los datos de la credencial, pues el número de seguridad social del actor no coincidía con su credencial de elector y también la actualización del domicilio.

cilio con la finalidad de realizar el trámite de actualización del padrón electoral y de emisión de la correspondiente credencial para votar con fotografía. No obstante, señaló que, al momento de llevar a cabo el trámite, el titular debía expresar su voluntad de manera indubitable, clara y precisa acerca de la intención de realizarlo, e indicó que debía haber constancia de que fuera el ciudadano quien lo hiciera y que, de no ser posible, se explicara a los familiares que debían interponer el correspondiente JDC, de acuerdo con la sentencia SG-JDC-279/2019.⁴⁰

Y aquí cabe preguntarnos cómo es posible pedir la voluntad clara, indubitable y precisa de una persona en estado vegetativo, que no solamente está privada de sus facultades motrices, sino también de la conciencia y las funciones mentales, lo que le impide manifestar deseo alguno.

Es más, debemos cuestionarnos, entonces, si la autoridad administrativa no podía haber realizado una interpretación progresiva del mencionado artículo 141 de la LGIPE. ¿No podía haber introducido directamente las medidas de ajuste necesarias? A mi juicio, sí, y entiendo que estaba obligada conforme al artículo 1 de la CPEUM y también a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), en la medida en que todas las autoridades del Estado se encuentran vinculadas a adoptar los ajustes necesarios para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad.⁴¹

No debemos perder de vista que una de las barreras principales a las que se enfrentan las personas con discapacidad es la falta de sensibilización y de conocimiento de los distintos grados y las características de las deficiencias, así como de las necesidades de esa parte de la población, a fin de tomar las decisiones y las medidas pertinentes para garantizarles el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población.

⁴⁰ Actor: Ernesto Martínez Chávez, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la o4 Junta Distrital Ejecutiva en Durango, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SG-JDC-279-2019> (consultada el 7 de septiembre de 2020), 3-4.

⁴¹ El enfoque actual de la discapacidad es que se trata de un fenómeno o un problema de construcción social que deriva de barreras sociales, ambientales, culturales a las que se enfrentan las personas que tienen una deficiencia física, social, intelectual o sensorial. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 1, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> (consultada el 8 de septiembre de 2020).

Es por ello que en el artículo 5, fracción 3, de la CDPD se establece la obligación de los estados parte de introducir los ajustes razonables, que son modificaciones o adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida para garantizar a las personas con discapacidad el goce o el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que las demás.

Es más, el artículo 2 de dicha convención reconoce como discriminación por motivos de discapacidad la no adopción o la denegación de ajustes razonables, que es lo que precisamente sucedió en el presente caso por parte de la autoridad responsable.

¿Qué decidió la Sala Regional Guadalajara?

En relación con el derecho de acceso a la justicia, decidió que como el ciudadano no podía comparecer por sí mismo ni tenía la capacidad de tomar sus propias decisiones debido a su estado de salud, debían tomarse las medidas necesarias y adecuadas para garantizarle el efectivo acceso a la justicia.⁴²

Así, si de las constancias se advierte que el juicio ciudadano fue promovido a instancia de quien tiene reconocido el carácter de enlace o representante legal del ciudadano que solicita el trámite previsto en el artículo 141 de la LGIPE, y no es posible determinar la voluntad o preferencias del solicitante del trámite, y la pretensión es que se proteja el derecho político-electoral del actor para obtener su credencial para votar con los datos modificados, entonces bajo esas circunstancias cabe tener por satisfechos los presupuestos procesales de legitimación y la voluntad del promovente para combatir el acto, así como el interés jurídico, y en consecuencia tener por colmados los requisitos exigidos en el artículo 9, párrafo 1, inciso g) y 79 de la Ley de Medios.⁴³

⁴² Esto conforme a la tesis XXVIII/2018, de rubro PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL.

⁴³ SG-JDC-279/2019, Actor: Ernesto Martínez Chávez, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la o4 Junta Distrital Ejecutiva en Durango, <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SG-JDC-279-2019> (consultada el 7 de septiembre de 2020).

En ese tenor, la Sala Regional Guadalajara determinó que cuando esté en el supuesto del artículo 141 de la LGIPE y no sea posible determinar la voluntad o las preferencias del solicitante del trámite, a fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones, se debe realizar un ajuste razonable al procedimiento y tener por legitimado para promover el medio de impugnación, el enlace o el representante legal del solicitante del trámite ante el INE.

Respecto a la causa de pedir —que era el análisis de legalidad de la negativa a realizar el trámite de actualización del padrón a fin de corregir los datos—, por no haberse obtenido la voluntad del titular de manera clara, precisa e indubitable, se decidió tener por fundado el agravio y revocar la decisión impugnada.

Y, en ese sentido, al actuar en los parámetros del modelo social de la discapacidad, la Sala Regional consideró que la autoridad responsable (la Dirección Ejecutiva del Registro Federal por medio de la Vocalía de la Junta Distrital) debió efectuar los ajustes razonables a los requisitos formales ordinariamente requeridos y tener por expresada la voluntad del actor por conducto de su representante legal.

Una cuestión relevante de la sentencia es que se vinculó al Consejo General del INE, a fin de que adicionara los lineamientos necesarios al Procedimiento para la atención por el artículo 141 de la LGIPE, para el supuesto de que por la naturaleza de la discapacidad no sea posible obtener la voluntad de manera clara, precisa e indubitable. Y una vez efectuada la adecuación anterior, se capacitara al personal para operar dichas adecuaciones, de manera que se logre la efectividad de las medidas, conforme a la sentencia SG-JDC-279/2019.⁴⁴

En el mismo tenor, encontramos la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-JDC-247/2019.⁴⁵

Los hechos de esa sentencia consistieron en que la madre del actor en el JDC presentó una solicitud a nombre de su hijo para actualizar

⁴⁴ Actor: Ernesto Martínez Chávez, Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la vocalía respectiva de la 04 Junta Distrital Ejecutiva en Durango, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SG-JDC-279-2019> (consultada el 7 de septiembre de 2020), 36-7.

⁴⁵ Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a través de Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Aguascalientes, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SM-JDC-0247-2019> (consultada el 7 de septiembre de 2020).

el padrón electoral por corrección de datos en el domicilio, con fundamento también en el artículo 141 de la LGIPE, por ser una persona con discapacidad que le impide movilizarse o suscribir un documento.⁴⁶

El personal de la Vocalía del Registro Federal de Electores (de la Junta Local Ejecutiva de Aguascalientes) acudió al domicilio para realizar el trámite de actualización del padrón y la expedición de una nueva credencial al actor, y declaró improcedente la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía por no considerar cumplido el requisito previsto en el artículo 141 de la LGIPE, de que el ciudadano hubiese expresado su voluntad de obtener el instrumento electoral de manera directa e indubitable.

Debo destacar que la solicitud se hizo a fin de que la persona pueda ser identificada y logre acceder a los servicios de salud y apoyos que requiere por su condición.

Ante esto, se decidió que la autoridad responsable realizó una aplicación restrictiva de los requisitos exigidos por el artículo 141 de la LGIPE, sin tomar en cuenta que la expresión de voluntad directa y personal admite excepciones, en el caso de ciudadanas o ciudadanos que se encuentren imposibilitados por una condición de salud para expresar su voluntad de manera directa y personal (no es solo que no pueda firmar).

En ese sentido, la Sala Regional Monterrey también dejó claro que la autoridad responsable debió realizar un ajuste razonable respecto a la exigencia de la manifestación personal y directa del consentimiento, y tener por satisfecho el requisito para ese trámite.

Por ello, decidió revocar la decisión, ordenar que se tuviera por expresada la voluntad del actor mediante su enlace y, que de ser procedente la corrección de datos, emplear los elementos antropométricos del actor.

Y al igual que la sentencia de la Sala Regional Guadalajara antes citada, se ordenó dar vista al Consejo General del INE para incluir en el documento Procedimiento para la atención por el artículo 141 de la LGIPE los lineamientos necesarios para atender los casos en que, por la naturaleza de la discapacidad, no se pueda obtener la voluntad clara, precisa e indubitable.

⁴⁶ Acudió en calidad de enlace o de representante legal, que es una figura establecida por la Comisión Nacional de Vigilancia para los casos de personas con discapacidad que estén impedidas para firmar.

El INE dio cumplimiento a lo ordenado mediante el acuerdo INE/CG28/2020, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “procedimientos para la atención a la ciudadanía que está imposibilitada físicamente para acudir al módulo de atención ciudadana y/o que no puede manifestar, por sus propios medios, su voluntad de manera clara, precisa e indubitable, para realizar su trámite de inscripción o actualización al padrón electoral y entrega de la credencial para votar”, en acatamiento a las sentencias SG-JDC-279/2019 y SM-JDC-247/2019, dictadas por las salas regionales Guadalajara y Monterrey, respectivamente, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴⁷

Conclusiones

Los casos expuestos demuestran la necesidad de destacar la doble naturaleza que, en México, tiene la credencial para votar con fotografía, a fin de que no se asuma que su única finalidad es la de servir como instrumento indispensable para el ejercicio de los derechos político-electorales y, así, evitar que se deniegue el acceso a la identidad mediante interpretaciones ortodoxas y alejadas de la democracia inclusiva.

Considero que ha quedado expuesta la necesidad de que los órganos judiciales juzguen con enfoques o lentes de inclusión y de derechos humanos, a fin de hacer posibles los cambios o las modificaciones indispensables para incluir en el *dêmos* a los grupos o colectivos que se han encontrado históricamente marginados, como son las personas en situación de prisión o de calle, o con discapacidad.

⁴⁷ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “procedimientos para la atención a la ciudadanía que está imposibilitada físicamente para acudir al módulo de atención ciudadana y/o que no puede manifestar, por sus propios medios, su voluntad de manera clara, precisa e indubitable, para realizar su trámite de inscripción o actualización al padrón electoral y entrega de la credencial para votar”, en acatamiento a las sentencias SG-JDC-279/2019 y SM-JDC-247/2019, dictadas por las salas regionales Guadalajara y Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113338/CGex202001-22ap-16.pdf> (consultada el 8 de septiembre de 2020).

De los casos expuestos destacaría:

- 1) Cómo las salas que integran el TEPJF han venido erigiéndose en un factor de cambio respecto a la forma en la que tradicionalmente se han visto o se han hecho las cosas, con lo cual demuestran que el rol de las y los jueces electorales no solo consiste en designar quién ha ganado un proceso comicial o en dirimir los conflictos que puedan surgir de este, sino que, más allá de eso, tienen un papel de tutela y defensa de los derechos político-electorales y conexos, que en estos casos se relaciona con el derecho a la identidad como base para el ejercicio de una serie de derechos garantizados por la Constitución.
- 2) La obligación que tienen todas las autoridades del Estado de adoptar medidas de ajuste para hacer efectiva la igualdad sustantiva en el ejercicio de los derechos, con una perspectiva de interrelación y progresividad.
- 3) Los efectos generales que se han dado en estos casos, a fin de hacer realidad los cambios y de incluir a los grupos en situación de desventaja.

